

**UNIVERSIDAD LATINOAMERICANA
DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA**

PROGRAMA LATINOAMERICANO DE DOCTORADO EN DERECHO

***“LA CRISIS DEL PROCESO DE NEGOCIACIÓN EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA: ALTERNATIVAS PARA
CONTRIBUIR CON SU SOLUCIÓN”***

FELIX ANGEL ARCE ARCE

TESIS PRESENTADA PARA OPTAR POR EL GRADO DE DOCTOR EN DERECHO

**SAN JOSE, COSTA RICA
OCTUBRE DEL 2005**

Dedicatoria

A mi esposa Doris, y a mis hijos,
Víctor Alonso, José Daniel y Angélica María;
fuentes inagotables de inspiración,
quienes con su amor y comprensión,
me indujeron por el camino del compromiso y superación.

A mis padres, Víctor y Denisse
por su incondicionalidad, su amor
y por guiar mi vida por el sendero del bien y de la justicia.

A Mamá Nelly,
fuente de sabiduría, amor y esperanza,
que desde el cielo me ilumina
y acompaña siempre.

AGRADECIMIENTOS

A Dios todopoderoso por ser el centro de mi existencia.

Mi agradecimiento especial a los doctores Carlos Araya Pochet,
Nazira Cheves Aguilar y Ronald Salazar Murillo,
por sus valiosos comentarios y sugerencias durante la investigación.

A mis compañeros de Departamento de Organización y Métodos,
por toda la colaboración ofrecida durante el proceso de la investigación.

A todas aquellas personas que de una u otra manera me han brindado
su ayuda y apoyo para la realización de esta investigación.

Índice

	Página
Índice	i
Introducción	1
Capítulo I Objeto y problema de estudio	10
1.1 Justificación y delimitación del tema	11
1.1.1 Justificación	11
1.1.2 Delimitación del tema	16
1.2 Formulación del problema	18
1.3 Objetivos	20
1.3.1 Objetivo general	20
1.3.2 Objetivos específicos	20
1.4 Hipótesis	21
1.5 Variables e indicadores	21
Capítulo II Marco teórico	22
2.1 Enfoques sobre la negociación	23
2.1.1 Rasgos principales de los procesos de negociación política	23
2.1.2 Teoría de los juegos	27
2.1.3 Teoría del drama	29
2.2 El Derecho Parlamentario	32
2.2.1 Definición	32
2.2.2 Diferencias entre técnica legislativa y Derecho Parlamentario	34
2.3 La Negociación y el <i>Lobbying</i>	37
2.3.1 Influencia del <i>Lobbying</i> en la actividad política	41
2.3.2 <i>Lobbying</i> en Estados Unidos	42
2.3.3 Definiciones entregadas por la ley	43
2.3.4 Mecanismos de transparencia previstos por LDA	46
2.3.4.1 Registro de los Grupos de Presion	46
2.3.4.2 Informe semestral de las actividades realizadas	49
2.3.4.3 Otras revelaciones exigidas	49
2.3.4.4 Las garantías de la LDA	49
2.3.4.5 Modificaciones a la LDA	50
2.3.5 La Unión Europea	51
2.3.5.1 Definición de los grupos de presión	52
2.3.5.2 Finalidades de los grupos de presión	52
2.3.5.3 Mecanismos que se han puesto en marcha	53
2.3.5.4 Principios que rigen las relaciones entre la comisión y los grupos de presión	54
2.3.5.6 Transparencia y directorio de organizaciones	55
2.3.5.6 Código de conducta	56
2.3.5.7 El parlamento europeo y los grupos de presión	57
2.3.5.8 Regulación del <i>lobby</i> en Inglaterra y Escocia	60
2.3.5.9 Caso latinoamericano: Perú	65
2.4 Estudio de casos de negociación	67
2.4.1 Alemania	67
2.4.1.1 El <i>Bundestag</i>	68
2.4.1.2 El <i>Bundesrat</i>	69
2.4.2 Estados Unidos	71
2.4.2.1 Aspectos reglamentarios	74

2.4.2.2 Atribuciones del congreso	75
2.4.2.1.1 Negociación	77
2.4.2.1.1.1 Ejemplo de negociación: TLC de Estados Unidos con Canadá	79
2.4.2.3 Resumen	89
2.4.3 Francia	89
2.4.3.1 Ámbito de la ley	89
2.4.3.2 Competencia en materia de tratados internacionales	90
2.3.3.3 Reforma de la constitución	91
2.4.3.4 Procedimiento legislativo	91
2.5 La Asamblea Legislativa en Costa Rica	97
2.5.1 Atribuciones	99
2.5.2 Organización	101
2.5.3 Funciones del parlamento	102
2.5.4 Órganos	106
2.5.4.1 Órganos constitucionales	106
2.5.4.2 Órganos regulados reglamentariamente	108
2.5.4.3 Órganos administrativos y técnicos	112
2.5.5 El reglamento legislativo	113
2.5.5.1 La costumbre	114
2.5.5.2 Jurisprudencia sobre la costumbre constitucional	120
2.5.6 Problemática actual	122
Capítulo III: Marco Metodológico	126
3.1 Carácter de la investigación	127
3.2 Conceptos fundamentales	129
3.3 Ejes del análisis	136
3.4 Fuentes	137
3.5 Sujetos de información	137
3.6 Técnicas de recolección de información	138
3.7 Muestra	139
3.8 Procedimiento de investigación	139
3.9 Estado de la cuestión en la literatura jurídica y social nacional	141
3.10 Alcances y limitaciones	142
Capítulo IV Análisis de resultados	143
4.1 Análisis de entrevistas	144
4.1.1 Análisis de entrevistas a diputados, diputadas y funcionarios de la Asamblea	144
4.1.1.1 Mecanismos de negociación (menciones)	144
4.1.1.2 Estrategias de negociación	146
4.1.1.3 Forma en que se llega a acuerdos	151
4.1.1.4 Forma en que se discute cuando se trata de llegar a acuerdos	153
4.1.1.5 Pasos que se ejecutan para llegar a un acuerdo	156
4.1.1.6 Satisfacción con el proceso de negociación actual	160
4.1.1.7 Influencia del poder ejecutivo en el éxito o fracaso de las negociaciones	162
4.1.1.8 Influencia de los sindicatos y otros grupos en la negociación	163
4.1.1.9 Razones en la dificultad de aprobación del proyectos de ley	166
4.1.1.10 Importancia del reglamento legislativo en la crisis de consenso	168
4.1.1.11 Dificultad del sistema de representación electoral para lograr acuerdos	171
4.1.1.12 La falta de liderazgo obstruye el consenso	173
4.1.1.13 Aspectos importantes en la falta de consenso	174
4.1.1.14 Dificultad de aglutinar a la ciudadanía alrededor de proyectos de interés nacional	176

4.1.1.15 La pérdida de credibilidad en la representatividad como parte de la falta de consenso	178
4.1.1.16 Soluciones propuestas para mejorar los mecanismos de consenso	179
4.1.2 Entrevista a Diputados y Diputadas periodo 2002-2006 miembros de la Comisión del ICE	181
4.1.2.1 Posición de los actores que participan en el actual proceso de negociación en la comisión	182
4.1.2.2 Desarrollo del proceso de negociación	182
4.1.2.3 Mecanismos de negociación	183
4.1.2.4 Obstáculos del proceso de negociación	183
4.1.2.5 Superación de los obstáculos del proceso de negociación de la comisión	184
4.2 Análisis de leyes donde se ha logrado llegar a acuerdos	186
4.2.1 Ley de Protección al Trabajador	192
4.2.2 Referéndum	195
4.3 Análisis del proyecto de acuerdo "Adición de un artículo 208 bis al Reglamento de la Asamblea Legislativa", Expediente N° 15746 y aspectos relacionados con este	195
4.3.1 Proyecto de acuerdo "Adición de un artículo 208 bis al Reglamento de la Asamblea Legislativa", Expediente N° 15746	195
4.3.2 Dictamen unánime afirmativo, Expediente N° 15746	197
4.3.3 Consulta facultativa de constitucionalidad	198
4.3.4 Pronunciamiento de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en referencia al Expediente N° 15746	203
4.3.5 Pronunciamiento de la ANEP y ASDEICE sobre la reforma al reglamento de la Asamblea	205
4.3.6 Situación actual del proyecto de acuerdo "Adición de un artículo 208 bis al Reglamento de la Asamblea Legislativa", Expediente N° 15746	206
Capítulo V Conclusiones y recomendaciones	210
5.1 Conclusiones	211
5.1.1 Entrevista a diputados y diputadas y funcionarios de la Asamblea Legislativa, período 1998-2004	211
5.1.2 Entrevista a diputados y diputadas período 2002-2006, miembros de la Comisión del ICE	214

5.1.3 Proyectos de Ley de Protección al Trabajador y referéndum	215
5.1.4 Proyecto de acuerdo "Adición de un artículo 208 bis al Reglamento de la Asamblea Legislativa", Expediente N° 15746, aprobado el 8 de marzo de 2005	
5.1.5 Problemas del artículo 208 bis	215
5.2 Recomendaciones	217
Capítulo VI Propuestas	220
6.1. Nuevo proyecto de ley para reglamentar la actividad de <i>lobby</i>	221
6.2. Propuesta de un grupo de negociación en la Asamblea Legislativa	239
Bibliografía	243

Introducción

El Parlamento cumple una función esencial de creación de consensos. La democracia debe apoyarse en ciertos acuerdos, necesariamente sujetos a una serie de influencias y grupos de presión. El consenso absoluto no existe, es solamente un ideal o una ficción totalitaria. Por el otro lado, el disenso total y permanente es el caos, y es incompatible, superados ciertos plazos, con la democracia. Entre estos polos, el Parlamento debe generar y gestionar consensos, para que los cambios que desea la sociedad puedan hacerse efectivos.

El Parlamento es una instancia mediadora de los conflictos y de las diferentes perspectivas de los individuos que componen la sociedad. Por un lado, junto a las otras áreas del gobierno, trata de superar los conflictos llegando a fórmulas de compromiso que sean aceptables para todos; por otro, agrega y sintetiza las distintas perspectivas, tratando que las acciones del gobierno se sustenten en una base lo más amplia posible de consentimiento.

El consenso es, entonces, a la vez, un instrumento que posibilita el cambio y un factor de integridad social que previene las polarizaciones y la confrontación. Aumenta la eficacia del sistema político y asegura la paz social. Cuando se busca fortalecer la legitimidad democrática, la búsqueda de consensos es, sin duda, prioritaria, y el papel del Parlamento es central en esta tarea.

Es importante hacer notar que el papel del consenso como mecanismo de cambio no es universal, sino que está condicionado por la cultura política de cada país. Existen países que avanzan mediante proyectos divergentes y sucesivos. En un período de gobierno se impone una visión, y en el siguiente se impone otra perspectiva bien diferenciada. Cada uno de esos gobiernos da soluciones diferentes a los problemas del país y, frecuentemente, se logran avances muy importantes, aunque los niveles de consenso generales sean bajos. En Costa Rica esto no es posible, o por lo menos es extremadamente improbable. La práctica política costarricense, por motivos que se remontan al nacimiento del país, ha vedado las "políticas de partido", no consensuales, y ha impuesto la figura tradicional de la coparticipación.

Estos acuerdos de coparticipación, que son coaliciones de gobierno que toman diferentes nombres en cada momento histórico, no aseguran el consenso, sólo aseguran que no se tomen decisiones importantes sin un consenso relativamente amplio. Este principio está fortalecido por reglas de juego políticas que, como la representación proporcional integral, defienden en mayor medida el derecho de veto de la minoría que el derecho de la mayoría a gobernar; lo que genera una tendencia mayor al statu quo que el que se puede encontrar en otros sistemas.

Esto significa que, en Costa Rica, la búsqueda de consensos es un prerrequisito ineludible del cambio. Generar consensos es difícil, por lo que es necesario, además de la buena disposición de los actores políticos, recurrir a técnicas y a situaciones favorecedoras.

Sobre todo, existe ausencia de un consenso amplio que permita definir las reformas que este país necesita, definir el tipo -no el tamaño- del Estado que se necesita y establecer prioridades en cuanto a sus funciones. Aquí se parte del supuesto que alguna reforma es necesaria, de que el orden establecido no es una opción.

Cabe recordar que se trata de un statu quo en el que los problemas fiscales, de organización del Estado y de otorgamiento de servicios públicos son cada vez menos sostenibles, en el que gradual, pero muy evidentemente, el país se ha ido rezagando en algunas transformaciones requeridas para competir internacionalmente y en el que uno de cada cinco costarricenses vive en la pobreza.

Por ello, es urgente construir algún tipo de consenso para impulsar una reforma del Estado profunda, que simplifique las tareas de este, que les establezca prioridades y las concentre ahí, donde es insustituible que resuelva de una vez por todas el crónico problema fiscal, de infraestructura, servicios de salud, etc.

La reforma urge, y es crucial que las autoridades políticas jueguen un papel de articuladoras de consensos sociales, entre otras formas abriendo espacios institucionales para que esos consensos puedan ser formados. Costa Rica requiere de foros permanentes de concertación entre grupos sociales, al modo de los consejos económicos y sociales que existen en algunos países europeos.

Dentro del contexto descrito, este trabajo se enmarca dentro de la labor de la Asamblea Legislativa, sobre todo porque ahí se ha presentado la "caja de resonancia" de las contradicciones en encontrar un consenso en proyectos nacionales. Actualmente se discuten, por ejemplo, una reforma fiscal, otra al reglamento legislativo y un Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y República Dominicana con Estados Unidos, cuyos resultados hasta el momento son insatisfactorios, producto del entramamiento legislativo.

Los diputados y los sectores que participan en las negociaciones en la Asamblea Legislativa tienen mayoritariamente conciencia y acuerdo sobre los cambios que son necesarios en cada una de las iniciativas; no obstante, son los detalles y discrepancias menores los que impiden que los proyectos sean aprobados. La lentitud en la aprobación e –incluso– el rechazo de los proyectos constituyen un obstáculo para las reformas que el país necesita, constituyéndose en un factor de atraso.

Ahora bien, independientemente de las influencias de la apatía de la opinión pública, la actitud del Poder Ejecutivo y otros aspectos estructurales, es un hecho que la Asamblea Legislativa se ha visto inmersa en una serie de intereses fraccionados que han imposibilitado la búsqueda de acuerdos, y en ello han influido claramente los procesos de negociación, cuyas reglas y mecanismos han fallado en conjuntar los

intereses diversos, sobre todo en las diferentes comisiones legislativas que son el lugar donde finalmente se constituyen los acuerdos.

En un análisis sobre la obra de Sartori, Norberto Bobbio^[1], destaca un aporte del primero al que no se le ha prestado quizás suficiente atención: sus análisis sobre la composición, el papel y la importancia de los comités en las democracias modernas, en contraposición con las asambleas, que han sido consideradas con frecuencia como las principales fuentes de decisión política.

De manera quizás un tanto enfática, Sartori se atreve a afirmar que los comités son "los órganos en los que se forman las decisiones y, con frecuencia, en última instancia, los que toman las decisiones en cualquier comunidad política y bajo cualquier régimen"^[2].

Independientemente de la generalización, que algunos considerarán abusiva, contenida en esas afirmaciones, conviene obviamente preguntarse por la pertinencia y fecundidad de ese concepto, frente al ya expresado interés de comprender la dinámica de la negociación partidaria,

La lectura que Bobbio hace de Sartori viene a confirmar la utilidad de esa categoría para el análisis de los grupos negociadores de baja visibilidad, así como de las comisiones parlamentarias que reciben como tarea o asumen como objetivo, la búsqueda o el diseño de fórmulas reajustadas o mecanismos novedosos de compromiso y transacción^[3].

De ahí la utilidad de este prisma conceptual elaborado por Sartori, en el intento de comprender el modo de operación concreto de esos instrumentos negociadores.

A lo largo del último capítulo del tomo primero de su revisión del debate contemporáneo sobre la teoría de la democracia, Giovanni Sartori enuncia los rasgos, características o condiciones que parecen definir su tipo ideal de comités de este orden^[4].

La primera característica, no por obvia menos importante, remite a la dimensión y a la relación entre sus componentes: se trata de grupos pequeños, en los cuales se genera una estrecha interacción e interinfluencia entre sus miembros. El segundo rasgo característico se refiere a los resultados que con frecuencia se derivan de esa interacción: en vez de un patrón interactivo antagónico, lo que llega a imponerse, en el interior de estos comités, es más bien un juego cooperativo con consecuencias de suma positiva.

A diferencia de los juegos de suma cero, en los que, necesariamente, lo que uno gana es lo que el otro pierde, en los juegos de suma positiva, ambos participantes pueden resultar ganadores. Y esto es posible, precisamente, gracias a una tercera característica, que estaría representada por el código operacional o la regla fundamental implícita que regula ese juego y que Sartori circunscribe sugestivamente con la locución latina del *do ut des*: doy para que a cambio algo des.

Esta relación intertemporal se desarrolla -y este sería su cuarto rasgo- en función de una agenda de asuntos sucesivos o a partir de un conjunto escalonado de problemas por resolver, lo que confiere a los comités una cierta duración y una relativa institucionalidad.

De ahí que se puede señalar, como quinta característica, la inevitable consideración del futuro por parte de los actores, lo que permite a Sartori hablar, de un particular funcionamiento de lo que él explícitamente denomina la compensación recíproca diferida. Según Sartori, el que transige hoy espera que sea el otro quien transija mañana.

Por eso, el sexto rasgo que se señalará se refiere a esa ordenación de las preferencias que esta interacción permite y provoca: con frecuencia es preciso renunciar a las primeras preferencias individuales para alcanzar acuerdos sobre la base de segundas o terceras preferencias. El arreglo o la negociación se logran en torno a opciones que pueden resultar, en ese momento, apenas aceptables para las partes involucradas, individualmente consideradas.

Finalmente, se puede indicar una séptima característica, que remite a la red contextual dentro de la cual los comités a su vez interactúan: no sólo los individuos deben ceder dentro de los comités frente a otros individuos, los mismos comités deben realizar ciertas concesiones en relación con otros comités que se ocupan del mismo tipo de asuntos. Es lo que el autor llama -a partir de la teoría de juegos- los pagos colaterales, que tienen en cuenta las probables reacciones de aquellos terceros que podrían resultar eventualmente afectados por las decisiones que hoy se tomen o se dejen de tomar.

Lo expuesto, contrastado con el caso costarricense, revela que en el país no se da ese tipo de condiciones en las comisiones parlamentarias, los diputados representados en las comisiones no buscan un juego cooperativo donde para ganar los actores son conscientes que deben dar algo a cambio, lo que significa ceder.

Si existiera esta conciencia se podría realizar una serie de proyectos donde cada parte tiene una expectativa sobre la que transigir en cada uno de ellos. Más bien el proceso es de imponer puntos de vista a otras personas que vienen igualmente preparadas para hacer predominar los suyos. Esto va contra un sistema de negociaciones en que, como expresa Sartori, en algunos proyectos debe perderse para ganar en otros.

Además de esto el sistema no prevé que en cada negociación deben crearse compensaciones hacia los sectores que resultan afectados, lo que a futuro formará una creciente oposición que obstaculizará los mismos proyectos.

Revisar los procesos parlamentarios bajo las siguientes premisas y proponer una serie de soluciones serán el objetivo de este trabajo, dividido en los siguientes capítulos:

Capítulo I Objeto y problema de estudio: Aborda el objeto y el problema de estudio, se hace una disertación sobre los problemas de la búsqueda de consensos en la democracia actual, luego se presenta la justificación del trabajo y posteriormente, la formulación del problema y de los objetivos.

Capítulo II Marco Teórico Conceptual: Se divide en dos partes, la primera se refiere a los elementos teórico-metodológicos para el análisis de los procesos de negociación política. Se explican aquí los principales rasgos de la negociación política. También se estudian las dos teorías más importantes a la hora de fijar estrategias de negociación en este momento, esto es, la teoría de los juegos y el enfoque dramático, lo que dará elementos para elaborar una propuesta al final de la investigación. La segunda parte se refiere a la influencia de los sistemas parlamentarios en el análisis y discusión de proyectos.

Luego se procede a describir cómo funciona la aprobación de proyecto en diversos países: Alemania, Francia y Estados Unidos, lo que permite hacer una comparación de sus mecanismos respecto al caso costarricense.

Para realizar lo anterior, se describirá el parlamento costarricense, pasando por sus funciones, organización, reglamento, comisiones y procedimientos de discusión y aprobación de leyes. Todo lo expuesto servirá para tener un panorama de la negociación en los sistemas parlamentarios, incluido el costarricense, lo que servirá para realizar un análisis de los resultados.

Capítulo III: Marco Metodológico: Aquí se desarrolla la forma en que se realizará la investigación y además se explica una serie de conceptos que son fundamentales para entender las teorías de la negociación.

Capítulo IV Análisis de Resultados: Se procede al análisis de las entrevistas aplicadas a varios diputados de la administración anterior, desglosando los contenidos analíticamente, y en un segundo lugar, a los diputados y diputadas de la legislatura actual y que conforman la Comisión del ICE.

Luego se explica una serie de aspectos que actúan como limitantes en la negociación de proyectos de ley dados por el mismo reglamento legislativo. Finalmente, se procede a realizar una síntesis de los diferentes resultados.

Capítulo V Conclusiones y recomendaciones: Este capítulo está dividido en dos secciones donde se analizan los elementos teóricos y los resultados pertinentes, para llegar a elaborar las conclusiones que luego llevarán al planteamiento de las recomendaciones pertinentes.

La otra sección se refiere a los diferentes enfoques de negociación y a la situación actual del parlamento costarricense y se procederá a realizar una guía que brinde parámetros para ayudar en los procesos de negociación, junto a una serie de otras modificaciones de organización y reglamento que agilicen los mismos procesos.

Capítulo VI Propuestas: Las propuestas tienen en cuenta las dos áreas de investigación: el estudio de los actores sociales, o sea los diputados, y la referida a los aspectos del reglamento legislativo que entran los proyectos. En concordancia se propone regular el *lobby* para agilizar el Parlamento y crear mecanismos de negociación técnicos que permitan crear parámetros y límites en el proceso.

CAPÍTULO I

OBJETO Y PROBLEMA DE ESTUDIO

1.1 JUSTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DEL TEMA

1.1.1 JUSTIFICACIÓN

En los últimos años el número de proyectos de ley de gran envergadura que realmente han sido aprobados en la Asamblea Legislativa son pocos. Es común oír hablar de que se necesitan una serie de medidas para mejorar los servicios públicos o reducir la deuda interna, y también es usual tener presente una innumerable serie de estudios y propuestas que, según el criterio de los expertos, pueden solucionar cada uno de los problemas.

Pero, a la hora de tratar de llevar a la práctica esas soluciones por medio de proyectos de ley en la Asamblea Legislativa, se tienen tropiezos que llevan a su paralización o abandono. Incluso, en proyectos donde parece haber un consenso de común acuerdo, como lo fue el caso del referéndum, se nota como el proyecto es desechado en el último debate, lo que refleja grandes problemas de negociación política.

Todo esto lleva a preguntarse por las razones de este atascamiento e ingobernabilidad, donde juega un papel central la variada gama de actores sociales, quienes difícilmente se ponen de acuerdo.

Cuando se discute una iniciativa gubernamental, la oposición de turno tiende a obstaculizarla por intereses electorales. A esto, algo común desde hace mucho tiempo, se suma la presión que diversos actores sociales (como sindicatos y cámaras empresariales) ejercen para que los proyectos en trámite de aprobación no los lleguen a perjudicar. Incluso, estos actores se han llegado a organizar en la Asamblea Legislativa ejerciendo todo un trabajo de *lobby* que se ha revelado bastante efectivo.

Lo expuesto hasta el momento, se demuestra, en parte, con la producción legislativa de los últimos años, pues en casi dos años solo se han aprobado 16 leyes de regular o mayor importancia, insuficiente para un país que las requiere. Además, es notorio que entre las leyes aprobadas no existen temas polémicos.

Leyes más relevantes aprobadas durante el periodo 2004-2005 por la Asamblea Legislativa

(Cuadro-resumen)

Expediente	No. De Ley	Nombre	Año	Mes
15339	8403	Aprobación del contrato de préstamo N° 1451/OC-CR entre la República de Costa Rica y el BID, Programa de Desarrollo del Sector Salud.	2004	Febrero
15187	8408	Aprobación del Contrato de Préstamo No.1436/OC entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo, programa de Fomento de la Producción Agropecuaria Sostenible.	2004	Marzo
14334	8419	Reforma artículos 41, 42, 44, 222 y 224 modificación encabezado del capítulo III, título IV y adición de dos artículos a la Ley General de Aviación Civil y sus reformas; reforma artículo 165 y adición de un inciso al artículo 166 de la Ley General de Aduanas.	2004	Junio
13715	8422	Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública.	2004	Setiembre
15366	8426	Reforma al artículo 17 de la ley N°8347, creación del centro nacional de la música.	2004	Octubre
14024	8431	Reforma a los artículos 67, 68, 70, 74, 75, 106, 107, 114,125,127 a 132, 140, 146, 148 a 156, 158 a 166, 168 a 170, 172, 173, 175, 176 a 185, 199, 200, 210, 217 de la Ley de tránsito por vías públicas terrestres No.7331 del 22-4-93.	2004	Noviembre
14704	8435	Ley de creación de la comisión nacional para la seguridad escolar	2004	Diciembre
15065	8436	Ley de Pesca y Acuicultura.	2005	Febrero
15501	8442	Ley para promover el turismo nacional y rural comunitario.	2005	Marzo
14627	8443	Enmiendas al protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agoten la capa de ozono y sus anexos.	2005	Abril
15033	8446	Convención interamericana contra el terrorismo.	2005	Abril
14861	8449	Creación de la policía escolar y la niñez.	2005	Mayo
14276	8454	Ley de firma digital y certificados digitales.	2005	Agosto
15637	8455	Tratado de libre comercio entre Costa Rica y la Comunidad del Caribe.	2005	Agosto
		Aprobación del protocolo facultativo de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles,		

15611	8459	inhumanos degradantes.	o	2005	Setiembre
13001	8460	Ley de ejecución de las sanciones penales juveniles.		2005	Setiembre

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del Departamento de Estadística de la Asamblea Legislativa.

Lo dicho en principio está bien, pues el atender las opiniones de los distintos grupos enriquece el proceso democrático. Sin embargo, el problema de fondo es que no se pasa a conciliar estas diferencias para llegar a promover leyes comunes que beneficien al país. Más bien está situación ha llevado a una parálisis que amenaza con posponer una serie de cambios transcendentales en el orden económico y social.

La situación incluso ha llegado a alarmar a ciertos connotados políticos, quienes han expresado públicamente su preocupación:

“Exdiputados y analistas consultados por la Nación señalaron la necesidad de que los legisladores hagan un esfuerzo por flexibilizar posiciones, escuchar con respeto a todas las fracciones y emplear las herramientas reglamentarias y de persuasión para conformar una agenda legislativa de interés para todos”.^[5]

Se tiene en este momento un escaso rendimiento en la discusión y aprobación de leyes, donde aparentemente predominan mecanismos de discusión altamente inefectivos. Al parecer existe poca flexibilidad para implicar a todos los actores involucrados en la discusión de los proyectos, tratando de incluir proyectos de interés nacional.

Como resultado existe una paralización del Poder Legislativo, que se convierte en una amenaza al funcionamiento del sistema democrático:

“Entre el 1° de mayo de 1999 y el 30 de abril pasado el Congreso aprobó 124 proyectos –una de las cifras más altas de los últimos años-, entre ellos 15 de relevancia. Pero entre mayo y junio solo pudieron ser aprobadas tres reformas constitucionales, un proyecto de ley en primer debate, dos en el segundo, y dos benemeritazgos”.^[6]

Los principales obstáculos a la aprobación de más proyectos lo han sido, entre los años 1998 y 2003, el proyecto de transformación del ICE (o combo eléctrico), la discusión sobre la admisibilidad o no de la reforma constitucional que elimina la prohibición a la reelección presidencial y más recientemente el rechazo del proyecto de referéndum^[7] y el pacto fiscal.

El fracaso de estos dos proyectos de gran trascendencia uno por la oposición popular y otro por la necesidad de una reforma constitucional (al rechazar la Sala Cuarta la posibilidad de reelección), ha hecho que se tienda a una actitud derrotista acerca de formular grandes cambios para el país, por lo que el Parlamento se han concentrado en proyectos de poca monta.

Como consecuencia se ha generado todo un problema de legitimidad de todos los poderes públicos, tanto los cuestionamientos de los ciudadanos hacia ciertos proyectos de ley como porque se siente que la labor de los diputados es casi nula. Se cree que los diputados no trabajan y si lo hacen es en beneficio propio; en consecuencia, se tiene mala opinión de la Asamblea Legislativa. Ya en febrero del 2000 una encuesta de la Asamblea Legislativa indicaba que:

“El 34 por ciento de los encuestados cree que la labor del Parlamento es mala o muy mala (34 por ciento en setiembre), el 34,6 opina que es regular (30 por ciento en setiembre) y el 25,7 considera que es buena o muy buena (25 puntos hace cuatro meses).

El 52 por ciento de la muestra no supo contestar si el Congreso ha tenido algún logro y el 29,5 dijo que no ha tenido aciertos. Para el 1,8 por ciento el principal fruto ha sido la aprobación de la Ley de protección al trabajador.

En cuanto a los errores, la mitad de los consultados no supo responder y el 5 por ciento manifestó que no hubo yerros; otro cinco por ciento comentó que "son vagos y trabajan poco" y porcentajes similares expresaron que "no hay consenso", la "politiquería" o el haberse subido los salarios.^[8]

En esta misma encuesta, se refuerza el desconocimiento que el público tiene de la Asamblea Legislativa:

“¿Cuál es el principal logro del congreso? ¿Cuál es su principal error? ¿Cuál diputado ha realizado el mejor trabajo?

A estas preguntas la mayor parte de los consultados en la última encuesta de Unimer no sabe qué responder, y, en donde sí lo hacen, el subgrupo más importante se inclina por emitir una opinión negativa del Congreso”^[9]

Es debido a las razones expuestas que se procede a realizar la presente investigación, centrándose en los actores sociales, pues ellos son realmente los responsables de realizar un consenso operativo alrededor de las decisiones que se toman en la Asamblea Legislativa. Si ellos no se ponen de acuerdo, difícilmente saldrá un consenso sobre alguna ley, y esto incluye la disposición y capacidad de negociar, lo que involucra una serie de mecanismos sociales formales e informales, los que son el objeto de esta investigación.

1.1.2 DELIMITACIÓN DEL TEMA

Para que la democracia sea funcional tiene que crear consenso en una sociedad que cada día está más fragmentada en diversos grupos de poder.

Sartori explica que el consenso verdaderamente importante es el procedimental, referido a las llamadas reglas del juego:

“Las reglas del juego son muchas; pero, a nivel del régimen, la regla primaria es la que decide cómo decidir, la que establece un método de solución de conflictos. Una sociedad política sin una regla de resolución de conflictos es una sociedad expuesta a estancarse en cada “conflicto”; y en tal caso, conflicto es la palabra justa”.^[10]

En Costa Rica es a la Asamblea Legislativa a quien corresponde aprobar la legislación para atender las demandas ciudadanas. Esto, por supuesto, requiere tener en cuenta las opiniones de los interesados para luego debatir entre las fracciones legislativas representadas en el poder de la República.

Lo normal es que después de cierto tiempo se llegue a un consenso sobre las formas de negociación aceptadas que permitan la aprobación de leyes que favorezcan a los diversos grupos de la sociedad civil más que a intereses particulares. De esta forma la democracia, y en este caso el Poder Legislativo, permiten los cambios que toda sociedad requiere y que colabora con la solución de los diversos problemas económicos políticos y sociales.

Para negociar, los diversos actores sociales han establecido un conjunto de reglas, muchas de ellas informales, que se comprometen a respetar, siendo los parámetros que permitan establecer límites de cuándo y cómo se negocia. El respeto supone la creencia en la necesidad de tener una estabilidad para preservar la sociedad. Cuando esto se pierde, entonces comienza la ingobernabilidad, las leyes se adecuan cada menos a las necesidades, y muchas veces tienden a ser acatadas por inercia aunque resulten perjudiciales.

Hoy en día, este conjunto de reglas en nuestro país está en franca crisis, es frecuente leer en los periódicos que existen una serie de reformas fundamentales por realizar, siendo los funcionarios respectivos quienes terminan señalando como responsables a otros poderes del Estado.

En lo que respecta a la Asamblea Legislativa, se nota que el trabajo de las comisiones es deficiente y los acuerdos entre las distintas fracciones se impiden muchas veces por mínimas diferencias. Incluso se ha llegado el caso de que los mismos diputados de un partido impugnan al propio jefe de fracción, lo que revela un total desorden entre y dentro de los partidos (caso del PLN)^[11]. Esto demuestra que los procesos de negociación para llegar a acuerdos están en crisis, y aunque sobre las características y causas de este fenómeno es mucho lo que se habla, es poco lo que se ha estudiado científicamente.

Son precisamente las condiciones y las formas de negociación las que deben ser estudiadas para establecer las razones por las que ya no se adecuan a la realidad social del país, y determinar los cambios que se necesitan no solo en cuanto al Reglamento, sino a través de la práctica política de los actores sociales.

Entonces, se requiere de dos tipos de investigación: una que tiene relación con el manejo de los actores sociales principales -los diputados de la Asamblea Legislativa-, donde debe estudiarse la forma en que los representantes negocian y llegan a acuerdos, y las condiciones que influyen en la dificultad de llegar a acuerdos.

El otro ámbito alude al derecho legislativo, sobre todo en cuanto a la forma en que opera el Parlamento, las restricciones que ofrece el Reglamento Legislativo y la necesidad de realizar modificaciones al respecto.

1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

Habiendo analizado los aspectos relevantes relativos al consenso y su relación con la representación y los actores sociales, queda la pregunta siguiente que tiene relación con la negociación para ponerse de acuerdo sobre un tema.

Es básico el acuerdo de ideas, llegar a compartir criterios diversos, para luego contratarlos y poder negociar desde una perspectiva flexible. Para lo anterior, se requiere mecanismos sociales instituidos que permitan que se negocie bajo ciertos parámetros y reglas que todos reconocen como válidas, de ahí la siguiente pregunta:

¿Por qué es tan difícil para los actores sociales formular procesos de negociación que permitan encauzar adecuadamente los proyectos de ley más importantes en la Asamblea Legislativa?

Nótese que aquí ni siquiera se hace referencia a la formulación de un proyecto político nacional, lo que requeriría un acuerdo básico con todas las fuerzas de la sociedad civil. Se menciona el acuerdo para determinados proyectos específicos que son necesarios para el país, sobre todo en los que los actores sociales están de acuerdo en que son necesarias transformaciones, pero a los que no se llega a acuerdos sobre la forma y los

procedimientos para realizar estos cambios.

La importancia de lo anterior radica en que la aprobación de todas esas iniciativas permitiría mejorar la infraestructura y los servicios sociales del país a la vez que mejorarían el funcionamiento mismo del sistema democrático.

Es necesario decir que en el trámite y la aprobación de proyectos en la Asamblea Legislativa se presentan una serie de actores sociales que tienen influencia en la toma de decisiones de los diputados. Se empieza con los partidos mismos, que son intermediarios entre la Asamblea y la sociedad civil y cuya relación con los diputados tiene una influencia positiva o negativa dependiendo de las circunstancias.

A esto se añaden sobre todo los sindicatos y las cámaras empresariales, los que tienen una presencia permanente presionando en contra de uno u otro proyecto.

Estas fuerzas siempre contribuyen a quitarle independencia al diputado y pueden influir decisivamente en paralizar un proyecto si los legisladores creen que van a toparse con dificultades y resistencias de estos grupos, cuyo caso extremo es la convocatoria a paros y huelgas generalizados. En este momento existen numerosos tipos de organizaciones, unas más organizadas que otras, pero que pueden diferenciarse por su organización y que básicamente están constituidas por las cámaras empresariales, sindicatos, organizaciones no gubernamentales (ONG), asociaciones de desarrollo, cooperativas, la Iglesia y los mismos partidos políticos.

Incluso podría decirse que para la Asamblea Legislativa los otros poderes del Estado son también a su modo un grupo de presión. Tómese el ejemplo de la Sala Constitucional, que con sus resoluciones obliga constantemente a replantear las leyes, o el Poder Ejecutivo, que trata de darle prioridad a ciertas leyes mediante el diálogo con los diputados y el aprovechamiento de las sesiones extraordinarias.

En medio de todo lo anterior, queda claro que ante la percepción de la opinión pública y los diferentes grupos de la sociedad civil son los partidos políticos quienes deben tener una propuesta sobre los respectivos proyectos de ley, dándolos a conocer para luego crear un consenso.

Sin embargo, los mismos partidos hasta hoy han sido incapaces de crear este consenso, ya sea por la desconfianza del ciudadano con las instituciones o por los conflictos entre los partidos mismos.

Por último, y no menos importante, está la relación entre partidos políticos, Asamblea Legislativa y sociedad civil, que es la fuente de buena parte de los problemas que impiden dar trámite a los proyectos de ley. Deben indicarse posibles nuevas formas de negociación, no solo legales sino también institucionales, que permitan mayor facilidad para llegar a acuerdos. Como se dijo al principio, se trata de llegar a un consenso que hoy en día es mucho más complicado que antes debido a la fragmentación de la sociedad actual.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo general

Analizar los procesos de negociación utilizados en la aprobación de proyectos en la Asamblea Legislativa durante el período 1998-2005.

1.3.2 Objetivos específicos

1. Definir los procesos de negociación que utilizan los diputados en la Asamblea Legislativa.
2. Determinar las causas de la inoperatividad de los procesos de negociación de la Asamblea Legislativa.
3. Proponer elementos que ayuden a los procesos de negociación en la Asamblea Legislativa.

1.4 HIPÓTESIS

La excesiva fragmentación de intereses por parte de los actores sociales provoca que los mecanismos de negociación centrados en un acuerdo entre los jefes de fracción mayoritarios sean ineficaces.

1.5 VARIABLES E INDICADORES

Cuadro N°1.1 Matriz de desarrollo metodológico			
Hipótesis	Objetivos	Variables	Fuentes e indicadores
	<i>Objetivo general</i>	<i>Variable independiente</i>	
excesiva fragmentación de intereses por parte de los actores	Analizar los procesos de negociación utilizados en la aprobación de proyectos en la Asamblea Legislativa.	Mecanismo de negociación	
	<i>Objetivos específicos</i>	<i>Variables</i>	

<p>ciales provoca e los mecanismos de negociación entrados en un acuerdo entre los grupos de fracción mayoritarios sean eficaces.</p>		<i>dependientes</i>	
	1. Definir los procesos de negociación que utilizan los diputados en la Asamblea Legislativa.	<p>Conversaciones informales. Reuniones de comisión. Reuniones entre la misma fracción y con otras fracciones. Reuniones de jefes de fracción.</p>	<p>Entrevistas a personal de la Asamblea y a expertos en el tema. Entrevista a diputados.</p>
	2. Determinar las causas de la inoperatividad de los procesos de negociación de la Asamblea Legislativa.	<p>Actores sociales. Reglamento de la Asamblea Legislativa. Preparación de los diputados. Cultura de negociación.</p>	<p>Entrevistas a personal de la Asamblea y a expertos en el tema. Entrevista a diputados. Estudio de casos.</p>
3. Proponer elementos que ayuden a los procesos de negociación en la Asamblea Legislativa.	<p>Nuevas formas de negociación entre partidos políticos, Asamblea Legislativa y sociedad civil. Normativa de <i>Lobby</i>.</p>	<p>Análisis de los resultados y conclusiones.</p>	

Fuente: Félix A. Arce

CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO

2.1 ENFOQUES SOBRE LA NEGOCIACIÓN

2.1.1 RASGOS PRINCIPALES DE LOS PROCESOS DE NEGOCIACIÓN POLÍTICA

En regímenes en los que la hegemonía se busca obtener más por el consenso que por la represión, los procesos de negociación política adquieren una serie de características que los distinguen como una forma particular de articulación y concreción del poder político. Entre esas características se destacan las siguientes ^[12]:

- A. En la negociación política los actores sociales interactúan sobre la base de un reconocimiento mutuo y no del aniquilamiento físico del adversario.
- B. Los procesos de negociación surgen y están mediados por la iniciativa de los actores, los cuales buscan con su interacción llegar a acuerdos que les permitan la satisfacción de sus intereses particulares. Con estos procesos los actores tienen conciencia tanto de sus objetivos como de su capacidad para sostener la negociación.
- C. Se trata de procesos cuyo desarrollo no implica la anulación del conflicto social, al contrario, son una forma más de expresarlo.
- D. Estos procesos son posibles porque las partes involucradas tienen algunos aspectos en común, aunque no otros; pero ambas están en disposición de discutir y defender las diferencias.
- E. Son procesos de corte deliberativo, cuya permanencia genera un marco institucional y una cultura política específica, dentro de la cual la negociación es reconocida como un recurso válido para solventar los conflictos y las diferencias que surgen entre distintos grupos sociales.

- F. Varían de acuerdo con la naturaleza de las disputas, los objetivos que persigan sus protagonistas y la forma como cada actor concibe su acción política. De ahí su carácter variado y heterogéneo.
- G. Se distinguen porque cada parte mantiene una cuota de poder (política, económica, ideológica, cultural o social) que es reconocida como tal por su adversario. Esta cuota de poder es la que abre la posibilidad de negociación.
- H. Suponen una relación recíproca pero desequilibrada entre las partes. Recíproca porque cada una de las partes enfrentadas tiene recursos que comprometer e intercambiar frente a la otra, pero es desequilibrada o asimétrica en la medida en que una de las partes está en mejor posición que la otra. Es decir, los términos de intercambio favorecen más a una que a la otra, lo que expresa una relación de poder. En el caso de los grupos subalternos en una sociedad capitalista, por ejemplo, estos desarrollan procesos de negociación con los grupos dominantes, los cuales están en mejor posición porque mantienen el control sobre el aparato estatal.
- I. En ellos cada parte maneja un margen de libertad que le permite rehusar lo que la otra le pide. Este margen de libertad se amplía según los recursos de poder que cada parte maneje para presionar a la otra. Dentro de este margen de libertad figura lo que algunos autores como Crozier han denominado las “zonas de incertidumbre” entre actores sociales que negocian, entendiendo por ellas las posibles acciones futuras que un actor pueda desarrollar, que no son claras ni previsibles para el contendor y que pueden cambiar en cualquier momento el desarrollo del proceso de negociación.^[13]
- J. Tienen lugar en espacios variados del sistema político, en la medida en que el poder se ejerce y se recrea en espacios diferentes.
- K. Son procesos en los cuales el factor tiempo se desataca como un elemento relevante en el desarrollo de las relaciones de poder. En este tipo de procesos, el tiempo interviene como una dimensión muy importante del margen de maniobra de cada actor. En este sentido, la capacidad de los actores de fijarse un horizonte temporal, más lejano o más cercano, dice mucho de su capacidad de poder frente al adversario.
- L. En ellos los actores afianzan sus intereses corporativos y refuerzan su identidad. No debe olvidarse que se hace política en nombre de algo y ese algo es siempre un referente grupal que, en el enfrentamiento, tiende a reafirmarse frente al adversario. Esto es así porque en una lucha de poder cada actor (clase o grupo) busca realizar sus intereses y necesidades particulares.
^[14]
- M. Durante la negociación, los actores recurren a variados mecanismos de persuasión y coerción (recursos de poder) con el fin de presionar al adversario y debilitar su posición. La utilización ágil y variada de estos mecanismos permite a los actores mantenerse en el juego político y ser reconocidos por sus adversarios.
- N. La forma como cada actor utiliza los recursos de poder que tiene a su disposición genera racionalidades distintas de negociación. Los rasgos que adquieren dichas racionalidades dependen de la identidad de los actores, es decir, de la representación social que éstos tienen de sí mismos, de su forma de auto-reconocerse como sector social y de concebir la acción política.
- O. Los procesos de negociación son ante todo procesos de aprendizaje acumulativos donde los actores van creando y reconstruyendo los códigos que regulan sus formas de relacionamiento político. En estos procesos, los actores se constituyen como tales en el conflicto. Se trata de experiencias que conmueven la identidad política de los actores (reforzándola, modificándola, ampliándola, etc.) lo que genera, a la vez, nuevas relaciones de coexistencia política con el adversario.
- P. Por último, son procesos muy dinámicos que se van transformando en su desarrollo, según sea la coyuntura política que les sirve de contexto. Su resolución puede originar varios escenarios: de ruptura, cuando las partes asumen posiciones fijas e inalterables, no ceden en sus posiciones y se niegan a seguir negociando; de arreglo, cuando las partes llegan a ciertas coincidencias con las cuales logran una atención satisfactoria de sus intereses; de empate, cuando las partes alcanzan un equilibrio de fuerzas, no ceden en sus posiciones, pero mantienen la voluntad de negociar. En esta situación no se logran acuerdos y el proceso entra en una etapa de desgaste ante la cual, por lo general, interviene una tercera fuerza con el fin de buscar posibles salidas.

En sociedades en las que se da un importante desarrollo del Estado Bienestar^[15] hay un interés constante de los grupos en el poder por lograr acuerdos con los grupos subalternos, y evitar que las disputas deriven en la división de la sociedad y pongan en entredicho el sistema de dominación predominante. Por esto la hegemonía se convierte en un proceso en permanente constitución.

Los rasgos que se han señalado para caracterizar los procesos de negociación son importantes porque expresan la idea de Estado como relación social planteada en el apartado anterior. Pero también porque posibilitan abordar el análisis de procesos de negociación específicos, que es el interés principal del presente estudio.

2.1.2 TEORÍA DE LOS JUEGOS

Para la teoría de los juegos, la negociación se basa tanto en la información que se tiene como en las expectativas tanto personales como del grupo al que se representa. Entonces, la negociación es un juego donde cada jugador posicionado jerárquicamente dentro de un gobierno u organización juega su papel dentro de un conjunto de reglas instituidas. Cuando los jugadores aceptan este papel y respetan las reglas del juego, los mecanismos de negociación funcionan. Ahora, la razón para seguir el juego es una serie de objetivos estratégicos que tiene como finalidad conseguir determinadas metas. Cuando cambian estos objetivos y metas aparece la crisis de consenso. Por las razones expuestas este enfoque toma varias nociones de la teoría de los juegos que se expone a continuación. La teoría de juegos tiene una relación muy lejana con la estadística. Su objetivo no es el análisis del azar o de los elementos aleatorios, sino de los comportamientos estratégicos de los jugadores. En el mundo real, tanto en las relaciones económicas como en las políticas o sociales, son muy frecuentes las situaciones en las que, al igual que en los juegos, su resultado depende de la conjunción de decisiones de diferentes agentes o jugadores. Se dice de un comportamiento que es estratégico cuando se adopta teniendo en cuenta la influencia conjunta sobre el resultado propio y las decisiones ajenas. Hay dos clases de juegos que plantean una problemática muy diferente y requieren una forma de análisis distinta. Si los jugadores pueden comunicarse entre ellos y negociar los resultados se tratará de juegos con transferencia de utilidad (también llamados juegos cooperativos), en los que la problemática se concentra en el análisis de las posibles coaliciones y su estabilidad. En los juegos sin transferencia de utilidad (también llamados juegos no cooperativos), los jugadores no pueden llegar a acuerdos previos. - **Arbitraje, mediación y negociación**

Lo anterior lleva a un aspecto que parece clave a la hora de diferenciar entre los procesos que se desarrollan y las formas que puede adquirir un conflicto latente, a saber: tanto en el conflicto manifiesto como en el arbitraje no existe una voluntad de acuerdo entre las partes.

Es decir, no existe voluntad de renunciar a los intereses propios, ni de encontrar metas u objetivos comunes que faciliten la superación del conflicto latente.

En las situaciones de conflicto manifiesto y arbitraje se encuentra lo que en la "teoría de los juegos" se conoce como juegos de suma cero (Davis, 1979), donde sólo puede existir un ganador y un perdedor.

"La situación se percibe, o se quiere percibir, como algo ya dado y definitivo, no existiendo la posibilidad ni la voluntad de buscar otras alternativas. El acuerdo puede alcanzarse como mucho en torno a encontrar la persona adecuada (árbitro) que resuelva la situación, pero se espera que dicha persona resuelva dentro del marco previamente establecido por las partes."^[16]

Por el contrario, tanto en la negociación como en la mediación existe voluntad de acuerdo acerca del contenido de la controversia o al menos existe la percepción de que es posible alcanzar dicho acuerdo. En el primer caso, sin necesidad de recurrir a un tercero y en el segundo, recurriendo a un tercero que amplíe las posibilidades y facilite el proceso negociador, mediante una conciliación o un acercamiento de la postura de las partes.

2.1.3 TEORÍA DEL DRAMA Todos los días la vida se desenvuelve siguiendo el guión de una obra teatral, poblada por actores (individuos y/o grupos) que buscan alcanzar sus propios objetivos, y donde a menudo posiciones diversas están compitiendo de una manera confrontativa. Tómese como ejemplo, la conversación entre una pareja de familia, generalmente un miembro tiene una serie de preocupaciones sobre lo que ha sucedido durante el día y las que quiere expresar de forma inmediata, pero primero tenderá a corroborar si la otra persona está en disposición de oírlo o si por el contrario está cansada. Dependiendo de la información que se percibe de acuerdo con una serie de aspectos que se conocen de antemano (lenguaje, gestos, expresiones) se tratará de actuar en concordancia, tratando de dilatar la conversación sobre el tema de interés si es necesario. Asimismo lo que la persona requiere dependerá del estado de ánimo que se le atribuya a la pareja (si se cree que se está en buena disposición se le puede hablar de un futuro viaje, de lo contrario el tema puede ser obviado o cambiado por otro). La teoría del drama es una herramienta que permite investigar e interpretar situaciones por medio del análisis de las interacciones. A través de la aplicación de un marco conceptual analítico sustentado en una base matemática rigurosa se pueden manejar las interacciones estratégicas con otros más eficazmente -sea como colaborador, competidor, cliente o proveedor-, explorando y evaluando oportunidades futuras y desafíos de una manera novedosa. Las visiones que se desarrollan permiten elaborar políticas coherentes y formular iniciativas estratégicas diferentes. En la teoría del drama el desdoblamiento de situaciones a través del tiempo se ve más bien como el guión para un drama, que involucra una sucesión de episodios en el tiempo, donde cada uno de ellos está relacionado con otros y el resultado de cada episodio es otro episodio. Los episodios son considerados de manera diferente por cada uno de los implicados, según los marcos de cada participante. La teoría del drama modela cada marco subjetivo basado en: Caracteres: determinados por sus posiciones y límites. Opciones: oportunidades de acción para cada carácter. Utilitarios: valor de futuros posibles para cada carácter. Una distinción importante con la teoría de juegos es que se pueden producir cambios en el desarrollo de los episodios como resultado de las presiones internas y externas. Algunos marcos son no problemáticos. La resolución se puede alcanzar dando a cada uno satisfacción plena. Sin embargo, con frecuencia los caracteres se enfrentan en un momento de la verdad donde un marco no puede ser resuelto. Quizás sus posiciones son irreconciliables, quizás los caracteres no pueden confiar en cada uno de ellos, etc.^[17] Esto se llama una confrontación, y es el corazón de la teoría del drama: El único escape de los caracteres es alterar el marco. En tal caso, los caracteres que desean actuar racionalmente deben hacer frente a varios dilemas. Cualquier elemento del bastidor puede ser cambiado (caracteres, opciones o utilitarios), sin embargo habrá siempre un "costo emocional" de tales cambios, puesto que implican una revisión fundamental de cómo responder a lo que está aconteciendo y a lo que acontecerá a continuación. La teoría del drama anticipa cuáles serán estos efectos emocionales y cómo cambiará el marco.

Se considera que la teoría del drama es imprescindible de analizar en el caso del presente estudio, ya que se trata de la evolución de una serie de actores -diputados- que se mueven en el tiempo de acuerdo con una serie de expectativas y una serie de acciones que responden acerca de lo que pretenden conseguir.

A partir de ahí los diputados desarrollan determinados comportamientos. Cuando estos parten de marcos cognoscitivos o valorativos no conciliables se produce la confrontación y, por ende, el conflicto.

2.2 EL DERECHO PARLAMENTARIO

2.2.1 DEFINICIÓN

La definición nominal de Derecho Parlamentario será el conjunto de normas jurídicas que se ocupan de regular las relaciones que se dan en los parlamentos, lugares donde se habla, se discute y se toman decisiones.

“La respuesta que en principio parece más adecuada es la que da el jurista Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ, en su obra Derecho Parlamentario Español, en donde afirma que lo que cualifica al Derecho Parlamentario frente al resto del Derecho Constitucional, es la peculiaridad de su objeto, que a su vez se transmite al conjunto de normas que forman su contenido”^[18].

Así las cosas, cabe definir el Derecho Parlamentario como el conjunto de normas y de relaciones constituidas a su amparo, que regulan la organización y funcionamiento de las cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado constitucional y democrático de derecho.

“Los elementos de definición de SANTAOLALLA LÓPEZ son los siguientes: en primer término, el Derecho Parlamentario es un conjunto de normas, esto es, un conjunto de reglas de conducta especificadas en leyes escritas, o bien, consagradas por la reiteración de su práctica; pero agrega en seguida un segundo elemento que habrá que discutir: no tan sólo son normas para él las que integran esta rama del Derecho, sino también relaciones constituidas al amparo de las primeras. Es decir, el Derecho Parlamentario se integra por normas y por relaciones derivadas de éstas; por reglas generales de observancia obligatoria que son las normas y también por las relaciones específicas y concretas que de esas normas se derivan.”^[19]

El segundo término de la definición se refiere a la materia que las normas regulan y que es la organización y el funcionamiento de las cámaras parlamentarias.

Por tanto, el Derecho Parlamentario es en parte orgánico, en la medida que se ocupa de la organización de las cámaras, y en parte adjetivo o procesal, en tanto que se ocupa también del funcionamiento del Poder Legislativo, entendido éste como el órgano que asume la representación popular.

“El colofón de la definición de SANTAOLALLA LÓPEZ es sumamente, interesante, ya que agrega un elemento extrínseco a la definición misma, al exigir que esa representación popular que el Derecho Parlamentario organiza y regula, se dé en un Estado de derecho, constitucional y democrático.”^[20]

Así, según el autor citado, se puede hablar, con propiedad, de verdadero Derecho Parlamentario, cuando las normas rigen la formación y la actividad de un Parlamento, en un Estado en que el derecho está por encima y se impone a los gobernantes y a los gobernados y en donde la representación popular se elige en forma democrática.

Con estas exigencias, más de sociología y política que estrictamente jurídicas, el autor salva a la definición de una tentación positivista y deja fuera de ella los remedos totalitarios o autoritarios de parlamentos, dietas o congresos que ni tienen origen democrático ni se enmarcan en un sistema de derecho.

En resumen, se puede proponer que el Derecho Parlamentario pertenece al género del Derecho Constitucional y que se distingue de otras normas de ese tronco, por sus diferencias específicas, esto es, que está constituido por el conjunto de normas jurídicas, que se ocupan de la organización del Poder Legislativo, de sus funciones y facultades y de los procedimientos que dicho Poder debe cumplir para alcanzar sus fines.

Puede agregarse, para concluir, que las reglas del Poder Legislativo, que constituyen el Derecho Parlamentario, tienen un objetivo formal y procesal, que sirve para ordenar y facilitar el trabajo de los cuerpos colegiados que integran dicho poder, pero también tiene una función legitimadora de las resoluciones de las cámaras, de tal modo que las leyes o los decretos, al pasar por el proceso debido y al cumplir con todos los pasos y requisitos establecidos en la norma, llegan a tener validez y obligan a sus destinatarios.

2.2.2 DIFERENCIAS ENTRE TÉCNICA LEGISLATIVA Y DERECHO PARLAMENTARIO

Una vez definida la materia del Derecho Parlamentario como el conjunto de normas y relaciones que regulan la organización y el funcionamiento de las cámaras legislativas o parlamentarias, es conveniente delimitar a esta rama del derecho de la llamada técnica legislativa.

“Ambas disciplinas tienen, por supuesto, un punto de contacto: el propósito de la técnica legislativa es la elaboración de las leyes, en tanto objetos de la cultura, como conjuntos de palabras, frases, cláusulas, que con lógica y orden integran capítulos, títulos y artículos que servirán para regular algún sector específico de la vida social. El Derecho Parlamentario, por su parte, es el conjunto de normas que regulan la organización y el trabajo del órgano legislativo, y tiene entre sus funciones diversas, una fundamental: la elaboración de leyes.”^[21]

Por tanto, Derecho Parlamentario y técnica legislativa comparten un mismo objetivo o finalidad, que es la ley, y en el lenguaje de la lógica clásica se puede decir que coinciden en su objeto material, aun cuando difieren en su objeto formal.

Cabe recordar que técnica es un conjunto de reglas para hacer bien una cosa. Equivale o corresponde éste al nombre derivado del sustantivo griego *téekjnee*, o a la palabra *ars* en lengua latina y que llegó al idioma español con ambos orígenes. En español contamos con el término técnica, que se usa para indicar los conocimientos encaminados a una obra, y con el vocablo arte, que reservamos para cuando a dicha obra le corresponde el adjetivo bello o encarna un valor estético.

“En estas condiciones se puede decir, en principio, que técnica legislativa es el conjunto de reglas para hacer bien una ley; sin embargo, bien vistas las cosas, una ley no lo será en sentido estricto y desde el punto de vista formal sino hasta que los mecanismos constitucionales y legislativos funcionen y, de acuerdo con las normas previas, el proyecto culmine con su publicación y entrada en vigor. Entre tanto esto no suceda, estaremos apenas ante un proyecto o anteproyecto.”^[22]

La técnica legislativa tiene que ver con la elaboración material de la ley, con su redacción, su ordenación y división en artículos, incisos y apartados y su clasificación en libros, títulos y capítulos; la técnica legislativa pertenece al mundo del ser, corresponde a la redacción y elaboración de la ley.

Por su parte, las reglas del Derecho Parlamentario tienen por objeto señalar los procedimientos de carácter formal para que un proyecto de ley, bueno o malo desde el punto de vista de la técnica, llegue a tener la fuerza vinculativa que lo convierte en una norma jurídica en vigor; el derecho parlamentario pertenece al mundo del deber ser.

“En el proceso legislativo, hay varios momentos en los que es indispensable no sólo cumplir con las normas del Derecho Parlamentario, sino también apegarse a los procedimientos o las técnicas, esto es cuando al proyecto lo elabora cualquiera de los que tienen facultad para hacerlo, o bien los técnicos a quienes se les encomienda esa actividad o trabajo, y posteriormente cuando se pone el proyecto a debate en comisiones o en el pleno de las cámaras.”^[23]

Es casi ocioso destacar la importancia de la técnica legislativa, cuyo descuido en el mundo académico y en el de la política y la administración ha dado lugar a la aprobación formal de leyes mal redactadas, imprecisas y no pocas veces oscuras o contradictorias, difíciles de consultar, de interpretar y, por tanto, de aplicar.

Con ello se contravienen los fines esenciales de la legislación, que son los de proporcionar a los destinatarios de las leyes, guías o indicativos de conducta precisos e inteligibles, que les den certeza sobre lo que pueden y deben hacer y sobre las consecuencias de la trasgresión.

2.3 LA NEGOCIACIÓN Y EL LOBBYING

Los grupos de presión surgen bajo tal denominación en los Estados Unidos, ligados a la práctica de lo que se denomina el "lobby político" o cabildeo. Este consiste en que durante los recesos del Congreso determinados grupos de individuos se acercan a los congresistas con el fin de influir sobre ellos a favor de determinada acción o ley.

Esta práctica espontánea durante mucho tiempo, después devino en una acción especializada de individuos que dominan la manera de abordar a los congresistas, ofrecerles ventajas de algún tipo a cambio del apoyo a la acción que pretenden. Estos individuos se agrupan en este tipo de organización, cobran por el servicio que prestan y desarrollan su acción. **“Como es lógico, la existencia de estos grupos se presta para el soborno y la corrupción, por lo que en 1948 se dictó una ley que pretendió limitar su acción en alguna medida.”^[24]**

El acuerdo en cuanto a los términos para definir a la profesión no encuentra el mismo nivel de aceptación entre los mismos especialistas. Uno de los líderes, catalogado por sus colegas como **“el rey del lobby personal”, se llama a sí mismo un "cortesano". Más aún, explica que mientras el lobbyista jamás pierde la capacidad de criticar lo que cree que está mal ni la libertad de expresión "un cortesano que se precie debe estar siempre cerca del poder de turno, cualquiera sea su naturaleza, pero a suficiente distancia como para estar en condiciones de escapar antes del incendio y posicionarse ante el próximo príncipe, que no tiene que considerarlo su enemigo”^[25].**

El desacuerdo lingüístico básico reside en la traducción más exacta para la palabra inglesa *lobbies*. Porque entre los profesionales, la designación "grupo de presión" no sería totalmente adecuada, ya que más bien con ella se aludiría a fuerzas sociales, económicas y espirituales y no a sus intermediarios.

“Tampoco le resulta aceptable a Armando Alonso Piñeiro, otro lobbyista de oficio, la expresión “merodeo”, ni mucho menos “vestibulero”, (“una torpe derivación de quien frecuenta los vestíbulos de los hoteles”, dice Alonso Piñeiro). De “cabildear”, ni qué decir, porque sería “gestionar con actividad y maña para ganar voluntades en un cuerpo colegiado o corporación”. Y para el autor de Quinto poder. Teoría y práctica del lobbying, las mañas -vicios o malas costumbres- no son más que deplorables presunciones sobre

el espíritu de su profesión.”^[26]

Tampoco merece aceptación el término "comunicador", ya que para los operadores su tarea no consiste en informar lo que pasa, sino en obtener los resultados más favorables para su cliente "utilizando la información como un medio y no como un fin". Dependiendo de la concepción, la profesión se percibe como un mero "tráfico de influencias" o como propia de los "representantes de organizaciones comunitarias".

“Ni siquiera en los grandes grupos empresarios hay un mínimo acuerdo sobre el cargo que corresponde a ese silencioso trabajo de persuasión. El ejemplo más claro es Caferata, ahora definitivamente volcado a su estudio privado de *lobbying*, pero que fue sucesivamente gerente de Relaciones Gubernamentales en Massalin-Particulares, gerente de Asuntos Públicos de Exxon y de Asuntos Institucionales de Techint, aunque en todos los casos se encargó de soplarle argumentos de su empresa a funcionarios o legisladores de las administraciones de varios gobiernos.”^[27]

El diario The Miami Herald calculó entre 200 mil y 300 mil dólares anuales la cifra que los gobiernos latinoamericanos gastan para hacer *lobby* tanto en Washington como en Nueva York, aunque el dato es casi imposible de verificar. Mucho más fuerte es la información sobre el dinero que los lobbies manejan en la Argentina.

“Cada uno puede imaginar lo que quiera”, dice elusivamente José María Caferata, *lobbysta* de profesión, sin la menor intención de mostrar el paño de su negocio ni el de sus no más de 50 colegas que en el país impulsan o evitan cuanto proyecto de ley, decreto u ordenanza vaya a tratarse. Ante la dificultad en conocer el revés de la trama de un negocio que se presume importante, no viene mal tomar como referencia lo que sucede en otras latitudes. Y justamente en los Estados Unidos, la principal firma dedicada al *lobbying* es la que creó en 1982 el ex secretario de Estado Henry Kissinger, y cuya tarifa por año no baja de 100 mil dólares y trepa por lo menos hasta los 400 mil.”^[28]

El caso de ex funcionarios que pasan a formar sus propios estudios o a trabajar en otros ya existentes llevó a que en los Estados Unidos se propusiera una enmienda que legalizara este tipo de prácticas recién después de cuatro años de abandonado el cargo. **“Aun así, durante el gobierno de James Carter, el hermano del presidente fue acusado de hacer *lobby* a favor de los intereses libios. Aunque de acusaciones similares no se salvaron ni los ayudantes más directos de Ronald Reagan o George Bush. La lista de ex secretarios de Estado que tienen su bufete de *lobbying* incluye a casi todos los que actuaron en los últimos años.”**^[29]

Obviamente, el despliegue del *lobby* no se ejerce sobre todos los legisladores. Sin embargo, no son pocas las veces en que también resulta necesario convencer a la población.

“Uno de los elementos a los que recurre el *lobbysta* -señala José María Caferata- es la opinión pública, a la que utiliza como una herramienta de diálogo entre los grupos de poder y los grupos de interés para lograr determinada resolución del poder administrador.”^[30]

La prensa es, en esta etapa de la negociación, un factor de inmensa relevancia. Es una de las formas más cómodas y eficaces y allí el trabajo consiste en convencer a los comunicadores, concretamente, a los periodistas: Si bien el *lobbysta* jura que, en general, se limita a transmitir y a obtener credibilidad para que publiquen sus argumentos, se sabe que el procedimiento es similar al usado con funcionarios o legisladores. En este esquema no son ajenos los intereses de las propias empresas periodísticas. **“Al menos así lo certifica García Ladero, *lobbysta* del grupo Macri, quien asegura que “el *lobby* en la prensa se logra por medio de la publicidad. Si me publicás algo en contra no hago publicidad en tu medio”**^[31]

2.3.1 INFLUENCIA DEL LOBBYING EN LA ACTIVIDAD POLÍTICA

El grado de influencia de estos grupos de presión, según algunos autores, tiene que ver con dos aspectos fundamentales: los sistemas políticos existentes en cada Estado, y la base democrática de los mismos:

- Sistema político

En “un sistema político en el que los parlamentarios estén sometidos a una férrea disciplina de partido como el caso español, la influencia que los grupos de presión pueden ejercer sobre los diputados es mínima, puesto que estos siempre decidirán en función de las consignas emitidas por sus propios partidos políticos.

En cambio, en sistemas políticos en los que no exista esta disciplina de partido y en los que se reconozca o permita un margen de libertad a

los diputados en el momento de emitir su voto, como es el caso de los Estados Unidos de América, los grupos de presión pueden ejercer una mayor influencia sobre los diputados y que, posteriormente, pueden afectar las decisiones que estos tomen.

- Base democrática

Otra diferencia estaría dada por la base democrática histórica, que en algunos casos se basa en la consideración del interés general como absoluto, lo que impide la consideración de los intereses particulares. Por otra parte se tienen sistemas en que la democracia se basa en la satisfacción de los intereses individuales y su búsqueda de la felicidad, como es el caso de Estados Unidos, donde el sistema se basa en los intereses plurales de la sociedad. En materia de regulación de la actividad de los grupos de presión, puede ser determinada por ley o bien pueden autorregularse.

2.3.2 LOBBYING EN ESTADOS UNIDOS^[32]

El *lobbying* nace en los Estados Unidos en el año 1829, pero los primeros antecedentes normativos se remontan al año 1876, cuando la Cámara de Representantes adoptó una resolución que exigía el registro de los *lobbyists* en su secretariado.

En el ámbito estatal, el Estado de Massachussets en 1890, dictó la primera ley reguladora. La actividad es definitivamente institucionalizada en 1946 a través de la ley reguladora de la actuación de los grupos de presión "*Lobbying Disclosure Act*, cuyo objetivo es establecer un marco regulatorio para esta actividad.

Sin embargo, a través de los años, muchos grupos actuaban al margen de la norma creándose además nuevos movimientos que nada tenían que ver con la ley de 1946. Por otra parte, la propia administración, se mostraba débil ante la presión ejercida por estos grupos.

Por esta razón, el Congreso decidió aprobar una nueva ley el 19 de diciembre de 1995, la *Lobbying Disclosure Act* (Ley de Revelación de Actividades de Presión), con el objeto de dar público conocimiento de la identidad y extensión de los esfuerzos de los grupos de presión remunerados (*paid lobbyist*) para influenciar a los cargos federales (*Federal Officials*) en las decisiones que tome el gobierno para incrementar la confianza de la ciudadanía en la integridad del gobierno.

Conjuntamente, los grupos de presión extranjeros son normados por la *Foreign Agents Registration Act*.

En general, la *Lobbying Disclosure Act* establece criterios sobre el registro, informes y término de las actividades, declarando expresamente, que no se puede prohibir la actividad de *lobby* o los contactos de los grupos de presión, remunerados o no, en la medida que los mismos adecuen su actuar a la ley.

2.3.3 DEFINICIONES ENTREGADAS POR LA LEY

Esta norma establece una serie de definiciones, que según algunos autores, por su complejidad se contradice con el objetivo de transparencia de esta norma. Entre estos conceptos destacan:

- Grupos de presión. Pueden ser personas individuales, colectivas, empresas dedicadas a ejercer presión. La *Lobbying Disclosure Act* no se aplica por igual a todos ellos.

- Actividades de presión (*lobbying activities*). Son los contactos de presión y las gestiones para conseguirlos, incluidas las actividades de preparación y planificación, investigación y otro trabajo previo que posteriormente sea utilizado en los contactos de presión, así como también la coordinación con las actividades de presión de otros grupos.

- Contactos de presión (*lobbying contacts*). Cualquier comunicación oral, escrita o electrónica con una institución u órgano protegido por la ley que se realiza en nombre de un cliente con el objetivo de conseguir:

- a. La formulación, modificación o adopción de una ley federal (incluidos los proyectos).

- b. La formulación, modificación o adopción de un reglamento federal, regulación, orden ejecutiva o instrucción (*executive order*) o cualquier otro programa, política o posición del Gobierno de los Estados Unidos.

- c. La administración o ejecución de un programa o política federal (incluidas la negociación, premio o administración de un contrato federal, subvención, préstamo, permiso o licencia).

- d. La designación o confirmación-ratificación de una persona para un cargo sujeto a la confirmación del Senado.

- Cliente. Cualquier persona o entidad que emplea o retiene a otra persona a través de dinero u otro modo de compensación para realizar actividades de presión en nombre de esa persona o entidad.

• Instituciones y cargos protegidos por la ley. La ley protege tanto a cargos del Poder Ejecutivo (Presidente, Vicepresidente, directivos y empleados de la Oficina del Presidente, directivos y empleados de la Oficina de Programación y otros empleados de determinados órganos) como a miembros del Poder Legislativo (miembros del Congreso y personal a su servicio, etc). No se entenderá como contacto de presión aquella comunicación que:

- a. Realice un cargo actuando bajo su esfera de competencias.
- b. Realice un representante de un medio de comunicación si el objetivo de la comunicación es la difusión de información.
- c. Se realice mediante un discurso, artículo, publicación u otro material que es distribuido al público o a través de un medio de comunicación social.
- d. Realice un gobierno extranjero o un partido político extranjero bajo la regulación del *Foreign Agents Registration Act* de 1938.
- e. Invite a una reunión si no incluye una intención de influenciar en los órganos protegidos por la ley.
- f. Se realice en el transcurso de la participación en un órgano consultivo sujeto a la *Federal Advisory Committee Act*.
- g. Sea fruto del testimonio dado ante un comité, subcomité u otro órgano del Congreso.
- h. Sea resultado de la información escrita en respuesta a una pregunta de un órgano protegido por la Ley.
- i. Sea requerida en un proceso de investigación y, en general, en el seno de procedimientos administrativos.

Tampoco se entenderán como actividades de presión las movilizaciones de calle (*grassroots activities*) así como otras comunicaciones indirectas (por ejemplo, el envío masivo de cartas o las campañas en los medios de comunicación).

2.3.4 MECANISMOS DE TRANSPARENCIA PREVISTOS POR LDA

La *Lobbying Disclosure Act* prevé tres mecanismos diferentes para garantizar la transparencia de la actividad de los grupos de presión y de los poderes públicos sobre quienes dirigen su actividad:

2.3.4.1. Registro de los grupos de presión

Una persona u organización debe registrarse siguiendo el procedimiento previsto en la LDA cuando cumpla los siguientes requisitos:

- Que la persona reciba una compensación.
- Que la persona realice contactos de presión.
- Que los contactos realizados no se encuentren bajo ninguna de las excepciones previstas en la definición de contacto de presión.
- Que la persona gaste el 20% o más de su tiempo en actividades de presión.

Debemos destacar que una persona que no gaste más del 20% de su tiempo trabajando para su cliente haciendo presión no se incluiría bajo la definición de la LDA y por tanto no debería registrarse.

- Se gastan o reciben unas determinadas cantidades de dinero por las actividades de presión (5.000\$ o 20.000\$ dependiendo de los casos):

Deberán registrarse las personas o empresas que realicen *lobby*, cuando por cada cliente esperan recibir como ingresos más de 5.000 dólares en un período de 6 meses. En el caso de las organizaciones de intereses, sin fines de lucro, que cuentan dentro de su *staff* con *lobbyistas*, el registro será obligatorio cuando se invierte en esta actividad más de 20.500 dólares, también en el período de 6 meses. Ellos se encontrarán restringidos a realizar cabildeo respecto de sus intereses.

La LDA prevé diferentes mecanismos de inscripción en función de que se trate del cliente, la empresa contratada o su personal.

En todo caso, el registro debe realizarse no más allá de los 45 días después de que el grupo de presión haya realizado un contacto o haya sido contratado para realizarlo. Realizada la actividad de presión, se debe registrar su finalización.

Los grupos de interés extranjeros, sin fines de lucro, deberán inscribirse de acuerdo con las normas de la *Foreign Agents Registration Act*. En el caso de los extranjeros que lucren con esta actividad, ellos quedarán sometidos a las normas de la *Disclosure Lobbying Act*.

-
Procedimiento para el registro

El registro se hace mediante formularios^[33] que deben ser presentados ante los Secretarios de la Cámara de Representantes y del Senado. Procede que se hagan tantos como clientes que se representan, y:

- Deberá contener la individualización completa de quien se registra (persona natural, jurídica u organización sin fines de lucro, con aportes estatales o federales o sin ellos), su casa matriz si procede;
- Una descripción general de los negocios y actividades que desarrolla, con una identificación de sus clientes, cuando actúa por un tercero se indicará en cada caso los negocios y actividades de quien representa.
- Identificación de cada una de las personas que actúan o actuarán como *lobbyista* para el cliente que ha sido identificado en el formulario. Se deberá individualizar si estas personas han ocupado un cargo oficial en los dos años precedentes^[34] a la declaración que se realiza o si ellas han trabajado en el Poder Ejecutivo o Legislativo y de ser así para qué institución o personas han trabajado.
- Se señalarán las áreas o asuntos en que se realizará el cabildeo. Se debe informar si existe otra organización, distinta del cliente que sobre los mismos intereses aporte al *lobbyista* más de 10.000 dólares por semestre, de ser así se le deberá individualizar.

A más tardar 45 días después del 1º de enero o 1º de julio de cada año los registrados, deberán informar a los Secretarios del Senado y de la Cámara de Representantes sus actividades de *lobby*, durante el semestre. Se deberá informar separadamente por cada uno de los clientes.

Estos informes deberán ser evacuados detallando el nombre del cliente, las actividades que se desarrollaron para él, con indicación de los proyectos de ley y actos administrativos del Ejecutivo relacionados con las agencias gubernamentales y los miembros del Congreso contactados.

Los *lobbyistas* profesionales, deberán indicar, en una estimación de buena fe, la suma total de los ingresos obtenidos del cliente, incluyendo aquellos que se han recibido de terceros para el cumplimiento de los mismos objetivos.

Por su parte las organizaciones sin fines de lucro deberán efectuar la estimación de lo invertido en la actividad de cabildeo en el período semestral.

2.3.4.2 INFORME SEMESTRAL DE LAS ACTIVIDADES REALIZADAS

Semestralmente se ha de presentar un informe al Congreso y al Senado donde se mencionen las actividades de presión realizadas durante dicho periodo. En el informe se debe indicar el nombre del grupo de presión, en su caso, su cliente, las actividades de presión realizadas, los agentes públicos con quienes se haya contactado y el total de ingresos recibidos, en su caso, por las actividades de presión realizadas.

2.3.4.3 OTRAS REVELACIONES EXIGIDAS

La LDA exige que los grupos de presión y aquellos a quienes se presione realicen determinadas revelaciones en el momento en que se realice la actividad. Quien realice un contacto de presión oral o escrito, a petición del agente del gobierno sobre el que se haga el contacto, debe: revelar si se ha registrado siguiendo la LDA; identificar a su cliente e informar si la entidad de presión es extranjera. Por su parte, aquellos sobre los que se realice la presión deben manifestar si se encuentran bajo la protección de la LDA.

2.3.4.4 LAS GARANTÍAS DE LA LDA

El Secretario del Senado y el Clerk del Congreso son los encargados de velar por el cumplimiento de la Ley. Además están facultados para dictar instrucciones para facilitar su cumplimiento. No obstante, no tienen potestad para investigar, por lo que cuando detecten un incumplimiento de la ley lo deberán comunicar al fiscal del Distrito de Columbia (*U.S. Attorney for the District of Columbia*).

Los secretarios deberán cumplir, entre otras obligaciones, las siguientes:

- Revisar, y cuando fuere necesario, verificar y consultar a los registrados acerca de la exactitud y completitud de la información proporcionada.
- Crear registros computarizados de los registros de *lobbyistas* y de los clientes, permitiendo el acceso público a los archivos.
- Guardar los registros e informes por un período mínimo de 6 años.
- Notificar a los *lobbyistas*, hagan o no lucro de la actividad, si sus informaciones son incompletas.
- Notificar al Procurador del Distrito de Columbia acerca de los *lobbyistas*, en general, que pese a haber sido notificados de que su información es incompleta no han respondido dentro del plazo de 60 días desde que se les informó por escrito.

En caso de ser condenado por no cumplir con la obligación de completar la información requerida por los Secretarios, o por cualquier otra falta a las obligaciones de la Disclosure Lobbying Act, los tribunales podrán imponer multas de hasta 50.000 dólares.

2.3.4.5 MODIFICACIONES A LA LDA

El 6 de abril de 1998 se aprobó una modificación de la *Lobbying Disclosure Act*, la *Lobbying Disclosure Technical Amendments Act*, que la varía en tres puntos principales:

- Clarifica quiénes se encuentran recogidos bajo la expresión "agentes protegidos".
- Clarifica las comunicaciones que se entienden bajo la definición de contacto de presión y sus excepciones.
- Exenciones de la *Foreign Agents Registration Act* para aquellos grupos que se hayan registrado siguiendo a la *Lobbying Disclosure Act*.

2.3.5 LA UNIÓN EUROPEA

En 1998, la Comisión de la Unión Europea creó una página web en Internet con el objeto de crear un espacio reservado exclusivamente a las herramientas de trabajo en manos del personal comunitario para promover la participación de grupos económicos, sociales y representantes de la sociedad civil en el proceso legislativo. Esta decisión recogía la necesidad de conseguir una mayor proximidad de los ciudadanos a las instituciones comunitarias. [\[35\]](#)

En materia de regulación de la actividad de *lobby*, en la Unión Europea se prevé una autorregulación del propio sector con base en los principios establecidos por la Comisión.

Previamente, en 1992, la Comisión Europea había aprobado una comunicación en la que se regulaba de forma sucinta y básicamente orientadora la actividad de los grupos de presión en la Unión Europea y sus relaciones con la Comisión. La comunicación de 2 de diciembre de 1992 establece un sistema de información sobre la actividad de presión basada en su carácter voluntario.

El objetivo final de la comunicación y de los trabajos emprendidos posteriormente por la Comisión es el de fomentar la apertura y transparencia de la UE. [\[36\]](#)

En esta línea, la Comisión se muestra muy receptiva a la participación de los grupos de presión, pero considera que situar estas relaciones en un plano ligeramente más formalizado hará dichas relaciones más transparentes.

Otras instituciones comunitarias, como el Parlamento Europeo, han aprobado regulaciones en esta materia.

2.3.5.1 DEFINICIÓN DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN

La comunicación del 2 de diciembre de 1992 se limita a establecer una distinción entre dos tipos de organizaciones, así, según la Comisión los grupos de presión pueden ser:

- Organizaciones sin ánimo de lucro (*non-profit making organizations*): generalmente organizaciones profesionales.
- Organizaciones con ánimo de lucro (*profit making organizations*): organizaciones que generalmente actúan bajo las instrucciones de una tercera parte para fijar y defender sus intereses.

2.3.5.2 FINALIDADES DE LOS GRUPOS DE PRESION

La Comisión considera que éstos pueden:

- Contribuir a la elaboración de legislación comunitaria (especialmente aportando su conocimiento experto).
- Obtener subvenciones.
- Participar en las llamadas a propuestas en el mantenimiento de programas comunitarios.

2.3.5.3 MECANISMOS QUE SE HAN PUESTO EN MARCHA

La comunicación de la Comisión de diciembre de 1992 se caracteriza por establecer una pauta orientativa sobre cuál debería ser la actitud de los grupos de presión en sus relaciones con la Comisión. En todo caso, se considera oportuno que sean las propias organizaciones las que, a través de una autorregulación, establezcan sus propias pautas y normas de actuación. [\[37\]](#)

La razón del establecimiento de una autorregulación es que la Comisión quiere preservar relaciones abiertas con los grupos de presión y por ello no considera oportuno imponer ningún sistema de acreditación o código de conducta.

A pesar de ello, quiere garantizar un trato igual para todos, quiere consultar al mayor número de grupos no otorgando especiales privilegios a determinados grupos de presión. Para conseguir dicho objetivo, la Comisión ha optado por una política de autorregulación, invitando a los grupos de presión a adoptar sus propios códigos de conducta sobre la base de unos mínimos criterios establecidos en la propia comunicación.

En todo caso, los mecanismos previstos en la Comunicación únicamente serán aplicables en aquellos casos en los que la participación de los grupos de presión no esté prevista como obligatoria en una norma (sería el caso de los procedimientos de consulta, comités consultivos o grupos de expertos o grupos ad hoc; la elaboración de libros verdes como paso previo a la preparación de propuestas legislativas formales, las notificaciones a través del Diario Oficial de las Comunidades Europeas).

2.3.5.4 PRINCIPIOS QUE RIGEN LAS RELACIONES ENTRE LA COMISIÓN Y LOS GRUPOS DE PRESIÓN

Estos principios surgen con el fin de evitar estilos de presión agresivos; grupos de presión vendiendo proyectos y documentos oficiales; la utilización fraudulenta de los símbolos comunitarios; y grupos de presión con tarjetas de prensa que les confiere el acceso directo a las salas de prensa y a presentaciones para la prensa. En particular, los principios previstos son los siguientes:

- La Comisión y los grupos de interés deben tener una relación abierta con base en el principio de administración transparente (*open administration*).
- Cualquier grupo interesado, independientemente de su tamaño o presupuesto, debe tener oportunidad de ser escuchado por la Comisión.
- Los funcionarios comunitarios deberían conocer exactamente quién es quién y quién hace qué.
- La Comisión debe permanecer abierta a la posibilidad de aproximar sus prácticas a las de otras instituciones comunitarias.
- La Comisión debe adoptar procedimientos simples para un mínimo volumen de recursos humanos y financieros y esfuerzo administrativo.
- Estos principios se traducen en la propuesta de adopción de dos mecanismos por parte de la Comisión y de los grupos de presión, según se detalla a continuación.

2.3.5.5 TRANSPARENCIA Y DIRECTORIO DE ORGANIZACIONES

La creación de un directorio de organizaciones pretende ser el principal instrumento de transparencia de los grupos de presión. La comunicación prevé la creación de dos directorios en función del tipo de organización (lucrativa o no) ante la que nos encontremos. Los directorios son públicos y pueden consultarse en Internet.

- Directorio de organizaciones sin ánimo de lucro

Este directorio se crea con el objetivo de unificar e integrar en un único directorio la información dispersa que la Comisión tiene de estas entidades y crear una herramienta de información completa. Este directorio contendrá referencia de la información relevante de los grupos de presión (nombre de la organización, localización, fecha de fundación, naturaleza jurídica, estructura, nombre de los dirigentes/responsables, nombre de los miembros, principales objetivos).

Además, se contempla la posibilidad de que el directorio pueda incluir también a aquellos que trabajan con otras instituciones comunitarias. El objetivo final es que el directorio sirva tanto al personal de la Comisión como a terceros interesados.

La inclusión en el directorio no confiere ningún reconocimiento oficial ni privilegio por parte de la Comisión y que, en todo caso, la organización es responsable de la información que haya facilitado e inscrito en el directorio.

- Directorio de organizaciones con ánimo de lucro (consultoras, asesores legales, relaciones públicas y empresas privadas)

La Comisión considera que le es difícil definir exactamente cuáles deberían ser inscritas y cuáles no en un directorio. Por ello, la propia Comisión las anima a diseñar su propio directorio, conteniendo la información relevante.

La primera versión del directorio se publicó en 1997 con más de 600 organizaciones sin ánimo de lucro que cubren más de 100 sectores de actividad. La información se establece sobre una base voluntaria. Posteriormente el directorio se ha creado en formato informático con más de 800 asociaciones, con el interés de poder incrementar la información de la base de datos automáticamente vía correo electrónico.

2.3.5.6 CÓDIGO DE CONDUCTA

Tradicionalmente las relaciones entre la Comisión y los grupos de presión se han desarrollado con base en el entendimiento y las reglas de conducta. La intención de la Comisión es que las propias organizaciones aprueben sus propios códigos de conducta. Los principios mínimos que deben recoger los códigos de conducta que aprueben los grupos de presión son los siguientes:

- Presentación pública: los grupos de presión no deben engañar al público usando cualquier título, logotipo, símbolo o forma de palabras (particularmente aquellas utilizadas por la Comisión) diseñadas tanto para ofrecer una falsa autoridad a los representantes o confundir a los ciudadanos o funcionarios en relación a su estatus.

- Comportamiento: los grupos de presión se deben comportar en todo momento de acuerdo con el mayor estándar profesional posible. La honestidad y la competencia en todas las relaciones con la Comisión se reconocen como de gran importancia: deben abstenerse de trabajar en situaciones donde sea inevitable o previsiblemente pueda surgir un conflicto de intereses; el representante debe declarar cualquier contacto previo que haya realizado con otros representantes de la Comisión en relación con el mismo tema o con uno relacionado; no deben nunca emplear, ni pedir emplear, a funcionarios que estén trabajando para la Comisión.

No deben ofrecer nada a los funcionarios de la Comisión a fin de obtener información o recibir un trato privilegiado.

- Diseminación de la información de la Comisión: Los grupos de presión no deben diseminar información engañosa; no deben obtener información por medios deshonestos; y no deben pedir la comercialización lucrativa de copias de documentos de la Comisión.

- Organizaciones: El establecimiento de una o más organizaciones a través de las cuales los grupos de presión se comuniquen con la Comisión será bien recibido. Tal organización debería ser abierta a todos los representantes de grupos de presión y, por ello se, espera que la suscripción de una empresa pueda ser en proporción a su tamaño relativo.

En la actualidad, dos asociaciones de organizaciones (*Society of European Affairs Practitioners, SEAP* y *Public Affairs Practitioners, PAP*) han adoptado sendos códigos de conducta que lógicamente recogen los principios previstos en la Comunicación de la Comisión de 1992.

2.3.5.7 EL PARLAMENTO EUROPEO Y LOS GRUPOS DE PRESIÓN

El Parlamento Europeo ha sido tradicionalmente la institución comunitaria más sensible a la participación de los ciudadanos en la Unión Europea.

En la actualidad podemos encontrar diversos preceptos del Reglamento interno del Parlamento Europeo en los que se regula la participación de los grupos de presión:

- En el artículo 9 de su Reglamento Interno se prevé que se podrá autorizar el acceso al Parlamento Europeo de personas que deseen acceder con frecuencia a sus locales con el objetivo de informar a los diputados en el marco de su mandato parlamentario en interés propio o de terceros. En contrapartida, estas personas deberán respetar el código de conducta establecido como anexo del Reglamento e inscribirse en un registro dependiente de los cuestores.

El registro estará a disposición de las personas que lo soliciten en todos los lugares de trabajo del Parlamento, así como en sus oficinas de información en los Estados miembros, en la forma que establezcan los cuestores.

- El anexo IX fija las disposiciones de aplicación del apartado 2 del artículo 9, relativas a los grupos de interés en el Parlamento Europeo. En particular se regulan las tarjetas de acceso al Parlamento Europeo, estableciéndose las consecuencias para aquellas personas que no cumplan las

obligaciones previstas en el reglamento. Además se prevé que los diputados pueden impugnar la actividad de un representante o de un grupo de presión ante los cuestores del Parlamento que, en todo caso, serán los encargados de instruir el procedimiento correspondiente y determinar el mantenimiento o retirada de la tarjeta de acceso.

La tarjeta de acceso sólo permite la entrada a las reuniones públicas del Parlamento o de sus órganos, aplicándose así la normativa general de acceso al Parlamento.

El anexo del Reglamento Interno del Parlamento Europeo establece un código de conducta para aquellas personas que figuren en el registro, del que se pueden destacar las siguientes cláusulas:

- Declarar el interés o los intereses que representan en sus contactos con los diputados al Parlamento, el personal que trabaja para ellos o los funcionarios de la institución.
- Abstenerse de cualquier acción tendiente a obtener información deshonestamente.
- No alardear, en todo trato con terceros, que tienen cualquier tipo de relación oficial con el Parlamento.
- No difundir a terceros, con fines lucrativos, copias de documentos obtenidos del Parlamento.
- Respetar estrictamente lo dispuesto en el Reglamento Interno y en el anexo.

Finalmente Agusti Cerrillo, a modo de conclusión, sostiene que una primera diferencia, que directamente deriva de la tradición propia de cada uno de los ámbitos territoriales acá presentados (Estados Unidos, Unión Europea), es la relativa al tipo de normas que regulan la participación de los grupos de presión: "La *Lobbying Disclosure Act* establece un completo y complejo sistema conceptual definiendo los sujetos (grupos de presión) y la actividad. La comunicación de la Comisión se limita a dar algunas pautas que posteriormente serán concretadas por los propios grupos afectados.

La *Lobbying Disclosure Act* regula mecanismos (registro e informe), que tienen carácter obligatorio, por lo que cuyo incumplimiento será sancionado. Por su parte, la Comunicación de la Comisión establece unos mecanismos (directorío y código de conducta) que tienen carácter voluntario.

Directamente relacionado con el punto anterior, debe destacarse que la normativa americana establece un sistema de garantías de la propia ley, cosa que no se encuentra en el caso comunitario.

La *Lobbying Disclosure Act* se establece con el objetivo de evitar la corrupción en el ejercicio de la actividad de presión por parte de los grupos de presión.

La comunicación de la Comisión Europea y, en general, el resto de medidas adoptadas por las instituciones comunitarias, persigue acercar las instituciones y sus decisiones a sus destinatarios.

En todo caso, debe destacarse que ambas normas persiguen dar luz a las relaciones que se producen entre los grupos de presión y los cargos públicos. Si en la actualidad la acción de los grupos de presión es un complemento a los mecanismos formales de la democracia, es necesario que se realice bajo los mismos condicionamientos que estos: la igualdad en la participación y la transparencia.

Es necesario, pues, que la actividad de los grupos de presión se someta también al gobierno del público en público, como BOBBIO caracterizó a la democracia."

2.3.5.8 REGULACIÓN DEL LOBBY EN INGLATERRA Y ESCOCIA

En Europa, sin perjuicio de las disposiciones sobre esta materia que ha dictado la Unión Europea y los intereses que se han reconocido, las legislaciones nacionales no han reaccionado de manera rápida regulando el *lobby*. Sólo Inglaterra, Escocia y Alemania, han establecido normas en el ámbito del poder legislativo y vinculantes para los miembros de aquéllos. La presente sección, desarrolla y analiza los casos de Inglaterra.

- **Inglaterra**

La *House of Commons* del Parlamento de Inglaterra estableció un Código de Conductas para sus miembros. En esta norma dispuso, como principio básico desde 1947, que era inapropiado e "indigno" para los miembros de esta rama convenir con un tercero, el control o limitación de sus actuaciones y gestiones, las que deben ser independientes y libres en el conocimiento de las materias tratadas en el Parlamento.

El sistema pretende transparentar las actividades de *lobby*, mediante el registro de los intereses financieros de los miembros de la *House of Commons*.

El acento del control de esta actividad se pone en los parlamentarios y en las recompensas que puedan obtener por realizar cabildeo y en las inhabilidades que ellos deben asumir como consecuencia de estos intereses.

A raíz del principio reseñado, se reguló las gestiones de *lobby* en el entorno de la *House of Commons*, diferenciando la actividad de los miembros en dos tipos:

a) Procedimientos parlamentarios. Se prohíbe a los miembros que participen en un proceso legislativo o que se deben relacionar con funcionarios públicos del ejecutivo, para que presionen en búsqueda de beneficios particulares para un determinado grupo o persona, respecto del cual, el parlamentario esté recibiendo o espere recibir un beneficio pecuniario.

“Excepcionalmente, un miembro puede intervenir de manera pública, en asuntos que se relacionen con los intereses de un grupo o persona, en la medida que haya registrado y declarado, previamente, que de él recibe un beneficio económico.”^[38]

b) Intereses de la circunscripción electoral. Independiente de cualquier interés que pudiese tener el miembro y que deba ser objeto de registro o declaración, podrá realizar actividades en los procesos legislativos o ante los órganos o funcionarios del ejecutivo, siempre que posean relación con los intereses de su circunscripción.

Esta norma no se aplicará cuando el parlamentario tenga intereses o relaciones financieras con una empresa, o sea consejero de una asociación u ONG de su circunscripción, en cuyo caso deberá evitar hacer uso de su influencia.

Atendido que los intereses económicos varían de caso en caso, el Código dispone que cada miembro deberá adaptar el alcance del concepto a su situación particular.

Cualquier infracción a las disposiciones del Código de Conducta relativa al *lobby* deberá ser investigado, previo a adoptar una decisión por parte del Comité de Conductas de la *House of Commons*.

- **Escocia**

El Parlamento escocés reguló la actividad del *lobby*, en el Código de Conducta para los miembros de dicho poder. Específicamente, la sección 7ª, se refiere a esta actividad. Esta norma señala que se debe conjugar la necesidad de ser accesible, abierto y responder a los requerimientos de participación de los ciudadanos y grupos en el proceso de decisiones, con la necesaria transparencia y probidad en el proceder.

Entiende, la normativa, que es un mecanismo básico de democracia, el poder relacionarse y tratar de convencer a los parlamentarios, sobre una postura determinada.

“Los ciudadanos u organizaciones pueden hacer valer sus planteamientos directamente o mediante el empleo de un intermediario (“commercial lobbyists”). El rol, de acuerdo al Código de Conducta, de estos últimos es representar los intereses de un cliente ante un miembro del parlamento y además proporcionar consejos para la implementación de políticas estratégicas.”^[39]

Las normas del Código de Conducta están dirigidas a la forma en que se deben relacionar los miembros del parlamento con quienes realizan actividades de *lobby*.

Los parlamentarios deben hacer una declaración y registro de sus intereses y es partir de esta obligación, que el Código de conducta regula las relaciones de los *lobbyistas*, especialmente cuando aceptan patrocinio, regalos o beneficios de personas que realizan estas actividades.

Durante su gestión parlamentaria, en relación con el *lobby*, deben tener en cuenta lo siguiente:

- Se encuentran sometidos, en todo momento, a las normas del Código.
- Les está prohibido realizar cualquier conducta que signifique un descrédito para el Parlamento.
- El acceso a su persona no puede ser diferente del que le dispensan a quienes actúan por sí.
- Antes de realizar cualquier actuación originada en cabildeo, deben determinar y verificar la persona u organización que efectuó el *lobby* y su motivación.
- Considerar que se pueden mantener contactos con grupos que tengan intereses distintos a los de los *lobbyistas* a fin de tener una visión mayor del asunto.
- Evaluar la posibilidad de grabar y mantener grabación de todos los contactos con los *lobbyistas*.
- Evaluar ser apoyado por un asistente o investigador en los encuentros con los *lobbyistas*.

En cuanto a las prohibiciones para los miembros del Parlamento, el Código de Conducta señala lo siguiente:

- 1) No deberán aceptar pagos para hacer labores de *lobby* en beneficio de una persona u organización.
- 2) No deberán aceptar pagos para proveer servicios como “estratega legislativo”, consejero o consultor en materias parlamentarias.
- 3) Deberán declinar todo tipo de regalos, hospitalidad, beneficios, aún los más insignificantes, que sean ofrecidos por un *lobbysta* comercial o por cualquier persona que se estime pretende influir sobre la voluntad del parlamentario o de su *staff*. Será el miembro del parlamento el responsable de que su equipo de trabajo respete las normas del Código.

Las infracciones o contravenciones a las reglas relativas a la relación de los parlamentarios con los *lobbystas*, serán sancionadas por los tribunales como delitos cuando corresponda, o por el Parlamento en conformidad a las penas establecidas en el Código.

2.3.5.9 CASO LATINOAMERICANO: PERÚ

Este país, es el único que hasta el momento posee una legislación sobre el *lobby* en toda América Latina. Esto, ya que a mediados del año 2003 se aprobó por el Parlamento Peruano la “Ley N° 28. 024 que regula la Gestión de Intereses en la Administración Pública”.

Un primer alcance que es conveniente realizar es que el ámbito de acción de esta ley incluye tanto a personeros del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo.

Ahora bien, esta ley, en su artículo 3º, define la Gestión de Intereses como “la actividad mediante la cual personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras promueven de manera transparente sus puntos de vista en el proceso de decisión pública, a fin de orientar dicha decisión en el sentido deseado por ellas”. Por otra parte, define al Gestor de Intereses (artículo 7º) como “la persona natural o jurídica, nacional o extranjera, debidamente inscrita en el registro correspondiente, que desarrolla actos de gestión de sus propios intereses o de terceros, en relación con las decisiones públicas adoptadas por los funcionarios públicos (...)”. Además, esta legislación se hace cargo de las diferencias existentes entre los que desarrollan actividades de *lobby*. Así distingue dos tipos o clases de Gestores de Intereses, a saber (artículo 8º):

- a) Los que realizan actos de gestión de sus propios intereses; y b) Los que realizan actos de gestión en representación de intereses de terceros, percibiendo un honorario, remuneración o compensación económica.

Estos últimos son conocidos en la mayoría de los países como gestores o *lobbystas* profesionales.

Otro aspecto por destacar de la legislación peruana es lo referente a las incompatibilidades y conflicto de intereses (artículo 9º). Dentro de las personas que no pueden ejercer la actividad de gestor de intereses se encuentran los “funcionarios de la administración pública, durante el ejercicio de sus funciones y hasta doce meses después de haberlas concluido, en las materias en que hubieran tenido competencia funcional directa”.

“Este es un punto muy controvertido, ya que el tiempo que debe transcurrir para que se elimine la posibilidad de que los ex funcionarios públicos utilicen sus contactos e influencias ante distintas autoridades, es un aspecto muy subjetivo. Sumado a esto, se encuentra el problema de que en algunas legislaciones -como la peruana- la realización de gestión de intereses por ex funcionarios públicos, se hace incompatible sólo en materias relacionadas con el cargo, mientras que otras visiones sostienen que la incompatibilidad debe ampliarse a cualquier ámbito público, pues las influencias que puede tener un ex funcionario público se pueden expandir a gran parte del aparato público.”^[40]

Por último, existe una característica adicional que destaca de esta ley y que es menester tenerla en consideración a la hora de pensar en una regulación para nuestro país. Ésta tiene relación con la creación de un Registro Público de Gestión de Intereses a cargo de una Superintendencia Nacional de Registro Públicos denominada SUNARP. Esta institución tiene, entre otras atribuciones, la de publicar en los portales de Internet respectivos, la información sobre los registros de la gestión de intereses.

2.4 ESTUDIO DE CASOS DE NEGOCIACIÓN

2.4.1 ALEMANIA

Los estados tienen un papel importante en el proceso legislativo de la federación. Hay dos cámaras legislativas, el *Bundestag* (Parlamento nacional electo democráticamente) y el Consejo Federal, que se compone de los representantes de los 16 gobiernos estatales. El número de votos que un estado tiene, se fija sobre el número de habitantes y varía entre los 3 y los 6 votos. El Consejo Federal es el gremio de los gobiernos estatales. Los parlamentos estatales no influyen. Una ley federal que toque los intereses de los estados precisa del consentimiento del Consejo Federal. Esto es particularmente significativo para las leyes respecto a los impuestos o a la distribución de las finanzas del estado federal y los *Länder* individualmente. Si el Consejo Federal tuviera objeciones en cuanto a una ley, aunque ésta no sea una ley que requiera de acuerdo obligatorio, esta objeción puede ser rechazada con la mayoría de votos del Parlamento. Cuando el Consejo Federal no quiere aceptar una ley propuesta por el Parlamento, puede convocar a la llamada comisión mediadora, que se compone del mismo número de representantes del Consejo Federal como del Parlamento. Esta comisión mediadora tiene la tarea de llegar a un acuerdo entre las dos cámaras legislativas. Cuando tiene éxito, las cámaras tienen que aprobar el resultado de la comisión mediadora. En la práctica este proceso es muy significativo, antes que nada, cuando las mayorías políticas en ambas cámaras son de partidos diferentes. Esto supone una gran disposición para lograr acuerdos. Por este motivo, la corte constitucional federal ha desarrollado el principio de la “buena acogida de lo federal”. Ello significa que las regulaciones al nivel de la federación deberán considerar los intereses de los estados, mientras que los estados, en su concurrencia a las leyes federales, deberán acatar los intereses federales. Bajo el gobierno de Helmut Schmidt gobernaba en la federación la coalición social-liberal y al

interior del Consejo Federal los estados gobernados por la Unión Demócrata Cristiana (CDU) y la Unión Social Cristiana (CSU) tenían la mayoría. En los tiempos en que gobernaba Helmut Kohl, en el Consejo Federal los estados gobernados por los socialdemócratas fueron mayoría. Y actualmente está de nuevo al revés. Entonces, en esta comisión se necesita de un poder equilibrado, un alto grado en la capacidad para hacer acuerdos y la necesidad de unificar para lograrlo, requisitos que se cumplen. ^[41]

2.4.1.1 EL BUNDESTAG En la organización parlamentaria de Alemania, el *Bundestag* es una de las dos cámaras mediante la cual desarrolla su actividad, conjuntamente con el *Bundesrat*. La primera es una asamblea parlamentaria de diputados electos por el pueblo y defensora de sus intereses, en cambio la segunda es una cámara representante de los 16 *länder* (estados federados), la cual contribuye a las tareas legislativas y administrativas del Estado. El *Bundestag* cuenta con 662 representantes, que se pueden incrementar por las operaciones del sistema electoral, y que fueron elegidos por primera vez el 2 de diciembre de 1990, en elecciones libres, directas, iguales, generales y secretas. Sus miembros son elegidos por un método electoral mixto que comprende la elección por el sistema de mayoría y por el sistema de representación proporcional. Estos diputados no reciben mandato imperativo de sus electores, en virtud de que son representantes de toda la nación, por lo que en caso de abandono o expulsión de su partido no pierden su calidad de representantes. Entre las funciones del *Bundestag*, se encuentran: ejercer la potestad legislativa del Estado, elegir al canciller federal, controlar la acción gubernamental y constituir la representación política del pueblo alemán, la duración de sus funciones es de cuatro años. **2.4.1.2 EL BUNDESRAT** El *Bundesrat* es un organismo parlamentario *sui generis* de larga tradición en este país. Se considera como la cámara de representación territorial con función típicamente federativa, a través de la cual participan los Estados federados (*Länder*) en el proceso legislativo y en la administración de la federación. La integran representantes de los gobiernos de estos Estados que son los que designan y pueden revocar a los integrantes del *Bundesrat*, los cuales poseen un número determinado de votos en la escala de tres a seis, de acuerdo con el número de habitantes que tiene cada uno de los Estados que los nombra, haciendo un total de 68 votos. Los miembros del *Bundesrat* tienen que dar un consentimiento expreso a las leyes aprobadas por el *Bundestag*, en los casos en los que los Estados federados pueden ver afectados sus intereses, lo que puede dar lugar a un veto absoluto, en la eventualidad de que no se estuviera de acuerdo con el Consejo Federal. ^[42] El *Bundestag* elige al canciller con los votos del partido mayoritario o la coalición de partidos que forman la mayoría. El canciller forma entonces el gobierno. El *Bundestag* crea y cambia las leyes federales y hace enmiendas a la Constitución; debate la política del gobierno y le solicita información; aprueba el presupuesto del gobierno federal en forma de ley y ratifica los tratados que tienen que ver con las relaciones exteriores del país. **“El Bundesrat, el segundo cuerpo legislativo, permite a los 16 estados federales (Bundesländer) participar en el proceso legislativo a nivel federal. Está compuesto de representantes de los gobiernos estatales. Cada estado tiene entre tres y seis votos dependiendo de su población.”** ^[43] Las leyes aprobadas por el *Bundestag* requieren el consentimiento del *Bundesrat* cuando se refieren a ciertas materias de interés de los estados federados. Incluso, cuando no se requiere el consentimiento del *Bundesrat*, éste tiene derecho de objeción, aunque puede ser revocado por el *Bundestag*. Existe un proceso de mediación que usualmente termina en un compromiso, a pesar de las diferencias de intereses entre los gobiernos estatales y el federal, y a pesar del hecho de que puede ser que los partidos que forman el gobierno federal no tengan la mayoría en el *Bundesrat*. Ha habido muy pocos casos en el que el rechazo del *Bundesrat* a una ley ha sido permanente. Además de estos poderes legislativos, el *Bundesrat* tiene también que aprobar la mayoría de los decretos y leyes administrativas expedidas por el gobierno federal. Cada año los miembros de esta cámara eligen un presidente del *Bundesrat* de un estado diferente. El presidente del *Bundesrat* reemplaza al presidente federal en su ausencia.

Los proyectos de ley pueden ser presentados por el pleno del *Bundestag*, por el *Bundesrat* o como sucede frecuentemente, por el gobierno. Se les da lectura tres veces en el *Bundestag* y sufren frecuentes enmiendas durante este proceso. Una ley es aprobada si cuenta con la mayoría. Cualquier ley que proponga enmiendas a la constitución (Ley Básica) requiere una mayoría de las dos terceras partes en el *Bundestag* y en el *Bundesrat*.

“Después de que un proyecto de ley ha recibido su tercera lectura en el Bundestag y cuenta con el consentimiento del Bundesrat, en caso de requerirse, es firmado por el ministro o ministros responsables de la materia, por el canciller y el presidente federal.

Posteriormente se publica en la Gaceta Jurídica Federal y se convierte en ley.” ^[44]

2.4.2 ESTADOS UNIDOS

De acuerdo con la Constitución, el gobierno federal está dividido en tres poderes, cada uno elegido de manera distinta, cada uno capaz de supervisar y regular a los otros.

El poder ejecutivo está encabezado por el presidente quien, junto con el vicepresidente, es elegido en elecciones nacionales cada cuatro años (en años divisibles por cuatro). El proceso de elección de un presidente de Estados Unidos es único. Los estadounidenses votan por planillas de electores presidenciales que igualan en número a los senadores y representantes que los estados tienen en el Congreso (un total de 535 personas).

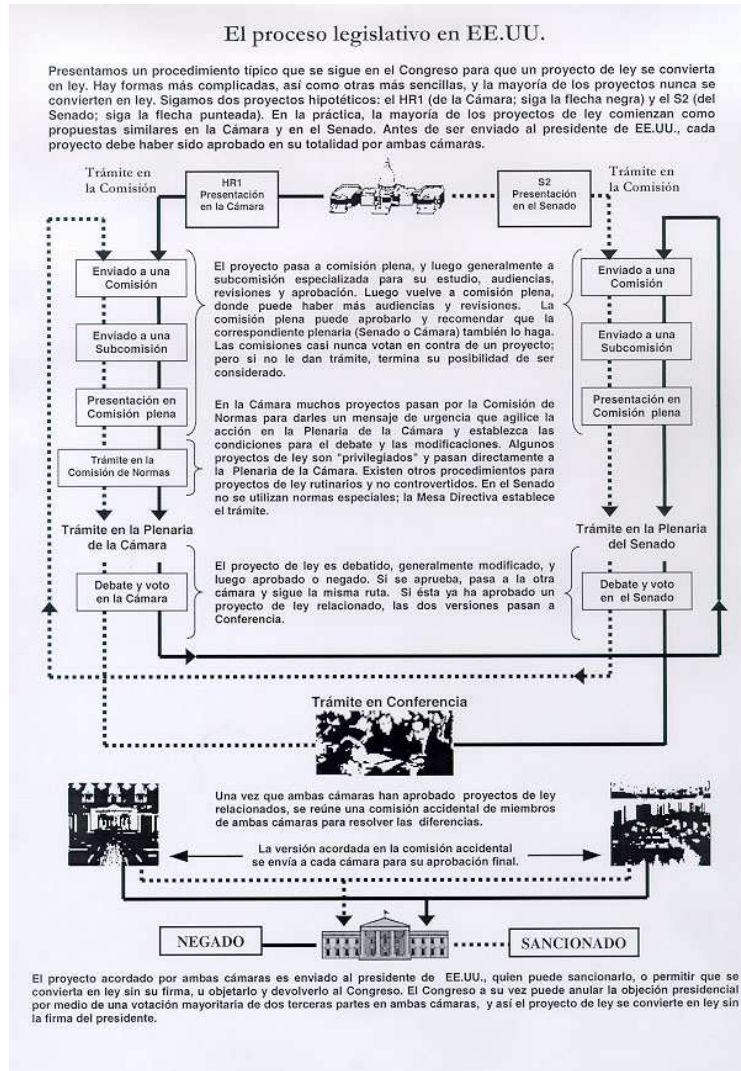
En cada estado, el candidato con mayor número de votos gana todos los votos electorales de ese estado. El candidato presidencial necesita 270 votos electorales para ser elegido: si ningún candidato obtiene mayoría, la Cámara de Representantes toma la decisión. (En todas las otras elecciones locales y estatales, los electores votan directamente por el candidato o el referéndum presentado en la boleta electoral de que se trate). Cualquier ciudadano por nacimiento, de 35 años o más, puede ser elegido para este cargo. El presidente propone proyectos de ley al Congreso, hace cumplir las leyes federales, es comandante en jefe de las fuerzas armadas, y con la aprobación del Senado, formula tratados y designa a los jueces federales, los embajadores y otros miembros de las secretarías del ejecutivo (los ministerios de Estado, Defensa, Comercio, Justicia, etc.). Cada titular de una secretaría recibe el nombre de secretario y todos ellos forman un consejo llamado gabinete.

El vicepresidente, elegido del mismo partido político del presidente, funge como presidente del Senado, según los establece la Constitución Política en su primer artículo, tercera sección, inciso 4 y 5:

4. "El Vicepresidente de los EE.UU. será presidente del Senado, pero no tendrá voto sino en el caso de empate.
5. El Senado elegirá a sus demás funcionarios, así como un presidente pro tempore, que fungirá en ausencia del Vicepresidente o cuando éste se halle desempeñando la presidencia de los Estados Unidos. "[45]

En el caso de muerte o de incapacidad del presidente asume la presidencia hasta terminar el período.

"El poder legislativo se compone de dos cámaras: el Senado y la Cámara de Representantes. Los 435 escaños de la Cámara de Representantes se distribuyen en base a la población, aunque todos los estados tienen por lo menos un representante. Cada estado elige dos miembros de los 100 que integran el Senado: el período de gestión de un senador es de seis años." [46]



La Constitución Política de los Estados Unidos, ratifica lo anterior en su artículo 1, segunda sección, inciso 1, que expone lo siguiente:

"Segunda Sección

1. La Cámara de Representantes estará formada por miembros elegidos cada dos años por los habitantes de los diversos Estados, y los electores deberán poseer en cada Estado las condiciones requeridas para los electores de la rama más numerosa de la legislatura local." [47]

Dentro de la Constitución se señala que esta Cámara de Representantes elegirá su presidente y demás funcionarios y será la única con poderes para declarar que hay lugar a proceder en los casos de responsabilidades oficiales.

2.4.2.1 ASPECTOS REGLAMENTARIOS

Según lo indica la Constitución Política estadounidense, cada Cámara tiene la potestad para elaborar su reglamento interior, sancionar a sus

miembros cuando estos actúen incorrectamente y expulsarlos de su seno, siempre y cuando se tome esta decisión con el apoyo de las dos terceras partes.

“Quinta sección

2. Cada Cámara puede elaborar su reglamento interior, castigar a sus miembros cuando se conduzcan indebidamente y expulsarlos de su seno con el asentimiento de las dos terceras partes. “

Es obligación de cada Cámara llevar un diario de sus sesiones, el cual deberá publicar de tiempo en tiempo, aplicándose una excepción en el caso de aquellas partes que se consideren reservadas. Los votos afirmativos y negativos de sus miembros respecto a cualquier cuestión se harán constar en el diario, a petición de la quinta parte de los presentes.

Sobre el manejo del los proyectos de ley, se establece que cualquier proyecto aprobado por la Cámara de Representantes y el Senado deberá ser presentado al Presidente de los Estados Unidos antes de que se convierta en ley; si es aprobado lo firma; si no lo devuelve a la Cámara donde se emitió, para lo cual cuenta con diez días (excepto domingo), caso contrario se convertirá en ley, adjuntando a este las objeciones que tenga.

Por su parte la Cámara deberá acoger las objeciones e integrarlas en su diario para ser consideradas. Si después de dicho nuevo examen las dos terceras partes de esa Cámara se pusieren de acuerdo en aprobar el proyecto, se remitirá, acompañado de las objeciones, a la otra Cámara, por la cual será estudiado también nuevamente y, si lo aprobaran los dos tercios de dicha Cámara, se convertirá en ley. Esta votación es nominal y sus nombres quedarán inscritos en el diario de la Cámara correspondiente.

2.4.2.1 ATRIBUCIONES DEL CONGRESO^[48]

Se le conceden las siguientes atribuciones al Congreso de los Estados Unidos:

1. Establecer y recaudar contribuciones, impuestos, derechos y consumos; para pagar las deudas y proveer a la defensa común y bienestar general de los Estados Unidos; pero todos los derechos, impuestos y consumos serán uniformes en todos los Estados Unidos.
2. Adquirir empréstitos a cargo de créditos de los Estados Unidos.
3. Reglamentar el comercio dentro y fuera del territorio nacional.
4. Establecer un procedimiento uniforme de naturalización y leyes uniformes en materia de quiebra a nivel nacional.
5. Acuñar monedas y determinar su valor, así como el de la moneda extranjera. Fijar los patrones de las pesas y medidas.
6. Dictaminar el castigo de quienes falsifiquen los títulos y la moneda corriente de los Estados Unidos.
7. Crear oficinas de correos y caminos de posta.
8. Promover el progreso de la ciencia y las artes útiles, asegurando a los autores e inventores, por un tiempo limitado, el derecho exclusivo sobre sus respectivos escritos y descubrimientos.
9. Crear tribunales inferiores al Tribunal Supremo.
10. Definir y generar los castigos de la piratería y otros delitos graves cometidos en alta mar y violaciones al derecho internacional.
11. Declarar la guerra, otorgar licencias, castigos y reglas en relación con las presas de mar y tierra.
12. Crear y mantener ejércitos, pero ninguna autorización presupuestaria de fondos que tengan ese destino será por un plazo superior a dos años.
13. Habilitar y mantener una armada.
14. Generar las pautas para el gobierno y estatutos de las fuerzas navales y terrestres.
15. Poder para convocar a la milicia nacional con el fin de hacer cumplir las leyes de la Unión.
16. Generar lo que se necesite para organizar, armar y disciplinar a la milicia nacional y para gobernar aquella parte de esta que se utilice en servicio de los Estados Unidos; otorgando a los Estados correspondientes la potestad para el nombramiento de los oficiales y la facultad de instruir conforme a la disciplina prescrita por el Congreso.
17. Legislar en forma única en todo lo concerniente al Distrito, el cual no podrá ser mayor que un cuadrado de 10 millas por lado, que de ser necesario, se convierta en sede del gobierno de los Estados Unidos, como resultado de la cesión de algunos Estados en que se encuentren situados, para la construcción de fuertes, almacenes, arsenales, astilleros y tipos de edificación.

2.4.2.1.1 NEGOCIACIÓN

Aunque cada una de las cámaras tiene exclusividad o prioridad en algunas áreas, como el presupuesto que debe originarse en la Cámara de Representantes y la ratificación por parte del Senado de los Tratados Internacionales y los nombramientos del Poder Ejecutivo, cada cámara es libre de iniciar la legislación en cualquier tema, pero debe lograr que la otra Cámara apruebe el texto.

Toda la legislación proyectada es sometida a investigación y discusión entre la multitud de comisiones permanentes o subcomisiones en que se divide cada Cámara para organizar su trabajo.

El proyecto de ley dictaminado por la comisión a cargo será sometido a votación por la Cámara entera en orden cronológico de presentación, a menos que se suspenda la regla por moción votada por mayoría absoluta.

Puede darse la situación de que una Cámara aprueba con modificaciones algún proyecto de ley (*bill*) sometido a conocimiento por la otra cámara, en cuyo caso para que se convierta en ley (*act*), deberá ser sometido a una comisión conjunta de las cámaras (*conference comité*) para lograr una redacción unitaria del proyecto. Igualmente sucede cuando las dos Cámaras han elaborado un proyecto de ley sobre una misma materia simultáneamente pero con diferencias en su texto.

La comisión conjunta es a primera vista claramente una instancia de negociación institucionalizada. Esta negociación no es como lo que se da en los pasillos y en las oficinas particulares de los congresistas de manera informal, sino más bien formal, reglada y limitada.^[49]

Por ejemplo, se conforma una comisión conjunta en el caso de proyectos de ley sobre la misma materia para ambas Cámaras, únicamente después de que una haya votado favorablemente en proyecto de la obra con enmiendas. Ello porque la facultad de negociar se limita a las enmiendas introducidas y sólo cuando la cámara cuyo proyecto de ley fue enmendado y no aceptó las variaciones introducidas en su proyecto.

La comisión conjunta no podrá introducir enmiendas fuera del alcance de las diferencias introducidas por una Cámara en la legislación de la otra, así como no podrá bajar un monto presupuestario más allá del monto mayor de los asignados por las dos Cámaras.

“Si bien, la comisión suele llamarse “una tercera cámara” y se reúne con miembros de cada cámara, los representantes de cada cámara trabajan y votan aparte de manera que no importa la cantidad de miembros de cada cámara en la comisión. El reporte de la comisión puede recomendar: 1. El retiro de todas las enmiendas, 2. la aceptación de todas las enmienda, 3. una versión negociada de las enmiendas, y 4. reportar en no haber podido llegar a un acuerdo entre los actores de la comisión conjunta. La acción tomada por cada cámara dependerá del reporte de la comisión conjunta y representa a su vez una negociación interna en la Comisión permanente o específica encargada del proyecto de ley de interés.”

En resumen, este proceso es regido por múltiples reglas de procedimiento, detalladas de manera lógica para mantener un orden en la negociación de los proyectos de ley, sin embargo, es de notar que prima siempre el poder político y la habilidad en su uso a la hora de aprobar una ley.

2.4.2.1.1.1 EJEMPLO DE NEGOCIACIÓN: TLC DE ESTADOS UNIDOS CON CANADÁ

INICIO DE LAS NEGOCIACIONES DE LA VÍA RÁPIDA PARA EL ACUERDO COMERCIAL CON CANADÁ

Una vez que ambos países (Estados Unidos y Canadá) tomaron con seriedad la opción de llevar a cabo las negociaciones para el establecimiento de un acuerdo de libre comercio, el Ejecutivo de Estados Unidos se preparó para solicitar al Congreso la autorización de la vía rápida. Los canadienses, que conocían medianamente el proceso legislativo de su vecino del sur, y sobre todo las tendencias proteccionistas que suelen abundar entre los miembros del Congreso de EU, sabían que el éxito de las negociaciones dependía de dos tipos de negociaciones: la realizada entre el Gobierno de Canadá y el Ejecutivo de los EU, y de las negociaciones del Ejecutivo y el Poder Legislativo de su vecino del sur para instrumentar el acuerdo.

El enemigo por vencer, en resumen, no se hallaba en la mesa de negociación internacional donde los intereses podían ser complementarios, sino en la negociación interna en Estados Unidos entre el Ejecutivo y el Congreso, en donde el enemigo aparente era el Congreso estadounidense que obstaculizaría el proceso de negociación, llegando a solicitar quizá concesiones adicionales a los canadienses para aprobar el inicio y el final de las negociaciones.

El temor de los canadienses acerca de una posible actitud obstaculizadora por parte del Congreso de Estados Unidos estaba más que documentado, pues se percibía que en el momento en el que el Congreso de los Estados Unidos estaba adoptando posiciones proteccionistas con la aprobación de las leyes comerciales que, por ejemplo, iban dirigidas a reducir el déficit comercial, no era propicio ese contexto para iniciar las negociaciones conducentes a la creación de un área de libre comercio.

Bajo estas circunstancias más de un funcionario canadiense consideraba que la mejor estrategia para lograr la vía rápida para el acuerdo bilateral consistía en alcanzar resultados favorables en las negociaciones internacionales en primer lugar, para después llevar a cabo el cabildeo suficiente en el Congreso de Estados Unidos, a fin de obtener la vía rápida y su posterior aprobación.

Debe tomarse en cuenta que en este periodo había muy poca experiencia por parte de los canadienses en la negociación de los acuerdos comerciales con Estados Unidos usando la modalidad de la vía rápida, los propios Estados Unidos sólo la habían usado entonces para negociar la Ronda Tokio del GATT y el acuerdo bilateral con Israel, sin embargo ya los canadienses tenían una idea de los retos que se afrontaban al recurrir a este procedimiento que en términos generales involucraba más al Congreso en la toma de decisiones de lo que sucedía en el pasado cuando el presidente de Estados Unidos recurría a la proclamación para que los acuerdos comerciales entraran en vigor, como ocurrió durante el periodo de 1934 a 1974.

Una vez que se decidió que era importante contar desde el inicio de las negociaciones con la vía rápida, el Gobierno de Canadá ejerció presión diplomática sobre Estados Unidos a través de su embajada en Washington y a través de reuniones a nivel político.

“El 25 de octubre de 1985 el primer ministro de Canadá, Brian Mulroney, aprovechó la cumbre de los siete países más industrializados en Nueva York para solicitar al presidente Reagan la agilización de los procedimientos, a fin de iniciar las negociaciones del acuerdo comercial. El secretario de Estado, George Shultz, por su parte, anunció que las negociaciones con Canadá podrían iniciar a principios de 1986, e insistió que los sondeos llevados a cabo por el Ejecutivo en el Congreso mostraban una amplia receptividad hacia el acuerdo.”^[50]

Como se temía, el debate en el Poder Legislativo de los Estados Unidos comenzó a surgir al saberse la noticia del inicio de tales negociaciones. Las posiciones al interior del Congreso en octubre de 1985 eran encontradas, debido a que 10 miembros del Comité de Finanzas del Senado habían enviado una carta al presidente Reagan conminándolo a resolver el problema del comercio de maderas con Canadá antes de iniciar las negociaciones bilaterales. Como ha sido tradicional en la toma de decisiones en Estados Unidos, sobre todo en política comercial externa, el Congreso suele asumir posiciones más proteccionistas que las sostenidas por el Poder Ejecutivo.

El Ejecutivo de Estados Unidos, quien ahora desempeñaba lo que en la teoría de la negociación internacional se denomina como conflicto de rol límite^[51], comenzó la negociación del acuerdo comercial con Canadá en dos frentes, su principal preocupación fue que necesitaba enviar una señal a sus contrapartes canadienses de que las negociaciones para el acuerdo bilateral estaban siendo consideradas de manera seria entre el Congreso y la Presidencia, y que el propio acuerdo Canadá-Estados Unidos ofrecía los mejores prospectos para Canadá.

A pesar de que en abril el Comité de Finanzas del Senado^[52] le dio un mal recibimiento a las negociaciones con Canadá —pues las preferencias de sus miembros estaban divididas—, a los 11 días siguientes a la presentación de la propuesta original para el acuerdo con Canadá, el Comité de Finanzas votó 10 a 10 (empate) una moción para rechazar las negociaciones y, por lo tanto, según la reglas de votación en ese comité, al no desaprobarse el inicio de las negociaciones se logró el visto bueno para su realización (según la Ley de 1974 que dio paso a la creación de la vía rápida, si el Comité de Finanzas no desaprueba la solicitud del Ejecutivo, la vía rápida es concedida) (Hart, 1995: 117).

Una vez que la propuesta para iniciar las negociaciones formales había comenzado, el tema principal de la reunión entre los ejecutivos de ambos países fue el problema de la lluvia ácida. El primer ministro y sus consejeros regresaron de la cumbre en Canadá satisfechos de que la iniciativa estaba en buenas manos y que cuando las negociaciones importantes iniciaran en dos meses, con la aprobación del Comité de Medios y Procedimientos de la Cámara de Representantes y de Finanzas del Senado, que era lo que hacía falta, se procedería a negociar bajo una amplia voluntad política en ambos lados de la frontera.

Poco antes de que el Congreso de Estados Unidos llevara a cabo las audiencias con los actores económicos y/o políticos interesados como lo marca la ley, aparecieron las primeras señales de advertencia de que el acuerdo comercial con Canadá empezaría a ser influenciado predominantemente por la política interna de Estados Unidos.

El senador John C. Danforth y otros colegas suyos se dieron cuenta de lo profundas que eran las diferencias entre el Senado y el Poder Ejecutivo, y la extraordinaria oportunidad que le ofrecían las audiencias ordenadas por el procedimiento de la vía rápida para exponerlas.

“En este contexto, se presentó sorprendentemente una petición por el senador Robert Packwood, el presidente del Comité, para rechazar las negociaciones; y al parecer había los suficientes votos para que fuera aprobada. Los cabilderos que estaban a favor de la vía rápida elaboraron una lista con los votos potenciales de los miembros que aprobarían la propuesta y dedujeron que sí era factible tener éxito en la encomienda. Sobre la lista de los opositores en el Comité de Finanzas del Senado, el analista Sharin O'Halloran publicó una relación de senadores y sus demandas.”^[53]

Poco después de la visita a Washington del primer ministro canadiense, el Comité de Finanzas anunció que llevaría a cabo una audiencia el 11 de abril para estudiar la solicitud de la vía rápida presentada por el jefe negociador. Una consulta inmediata con los miembros del comité reveló que la audiencia fue prevista, básicamente, por dos razones: para permitirle a algunos Senadores ventilar las diferencias que tenían con Canadá en varios temas comerciales específicos, como en el caso de la madera; y de manera más formal, para hacer patente la jurisdicción del comité en el proceso de la vía rápida.

Respecto a este último asunto, existía una preocupación por parte del Senado en el sentido de que permitirle llevar a cabo las negociaciones al Poder Ejecutivo, sin tomar acción, sería cederle demasiada autoridad.

El hecho de que hubiera una oposición proteccionista en el comité no era nada nuevo. Lo que era preocupante para las negociaciones comerciales era el nivel alcanzado por la oposición y, en algunos casos, la vehemencia con la cual se expresaban las demandas hacia Canadá.

Dos Senadores, Lloyd Bentsen de Texas y Mitchell de Maine, habían indicado, poco antes de la audiencia, su apoyo, mientras que Danforth de Missouri no tenía ninguna razón por la cual oponerse a la solicitud, basándose en alguna diferencia bilateral sino en su aversión a las políticas generales adoptadas por el Poder Ejecutivo. El resultado de la audiencia, además, fue sorprendente, no sólo para el Poder Ejecutivo sino para algunos senadores en el comité y sus funcionarios.

¿Qué fue lo que había provocado estas divisiones en las preferencias entre el Ejecutivo y el Legislativo? De acuerdo con Michael Hart, autor de la obra que más a fondo ha estudiado el proceso de prenegociación y negociación del acuerdo con Canadá, varios fueron los factores que estuvieron involucrados:

- La insatisfacción con la política comercial de Estados Unidos: los legisladores estadounidenses estaban profundamente inconformes con la aparente renuencia, por parte de la Presidencia, para solucionar el problema del déficit comercial, al adoptar aparentemente una postura complaciente ante aquellos socios comerciales que afectaban los intereses comerciales estadounidenses.

Muchas de las propuestas comerciales presentadas por el Ejecutivo ante el Congreso parecían ser, desde el punto de vista de los legisladores, esfuerzos para fortalecer aquellas leyes cuya finalidad era remediar los problemas comerciales estadounidenses, hacerlas más automáticas, y generalmente reducir la flexibilidad de la ejecución de la política comercial exterior por parte del Ejecutivo, casi como aplicar una especie de piloto automático y evitar tomar decisiones polémicas en torno al mercado, sobre todo para un presidente que había enarbolado la bandera del no intervencionismo en la economía en el proceso electoral. El acuerdo con Canadá parecía tener una lógica política y no una racionalidad económica y perjudicaría los intereses de EU.

- La insatisfacción con la política fiscal de la Presidencia. Ambas cámaras estaban descontentas con la débil voluntad que el Ejecutivo mostraba respecto al lugar que se le debía dar al mercado, al mostrarse renuentes en solucionar el déficit mediante la reducción del gasto en defensa y un incremento en los impuestos, así como por su renuencia para modificar la política monetaria para reducir el déficit comercial estadounidense.

- La tensión entre los miembros del comité, especialmente entre el presidente del Comité, Packwood y el presidente del Subcomité Comercial, Danforth. Los comités del Senado estaban constituidos por individuos que tenían sus propios intereses, atados con sus distritos electorales, y por lo tanto, estaban interesados en echar abajo la autorización a través de su poder.

- Las políticas partidarias hacia las elecciones para el Congreso de 1986. De esta forma se entiende que los nueve demócratas en el Comité de Finanzas percibían a los republicanos como vulnerables en el tema del comercio y estaban dispuestos a derrotar a algunos senadores republicanos, su caída significaba que pudieran retener el control del Senado.

A continuación se presentan los congresistas adversos al acuerdo, y los temas de negociación polémicos que se presentaron durante la presentación de la vía rápida al Comité de Finanzas del Senado (véase tabla 3).

TABLA 3
CONCESIONES SOLICITADAS A CANADÁ ANTES DE FIRMAR EL CUESTA

Senadores	Intereses
Charles Grassley de Iowa	Había estado descontento por las exportaciones canadienses hacia Estados Unidos, especialmente aquellas de bienes en los que Iowa era competitivo, como en la producción de troncos y de ganado porcino.
Senadores Symms, Baucus, y Pvor	Todos ellos tenían serios problemas en sus estados por las exportaciones de madera de Canadá.
John Heinz de Pennsylvania	Presidente del Caucus del Acero en el Senado. Había sido un crítico radical que pedía la exclusión de Canadá en el Programa de Acero del presidente y era considerado un oponente poderoso
Bob Packwood ¹² de Oregon Russell Long, decano de los demócratas en el Comité de Finanzas	Diferencias comerciales con Canadá.

Fuente: Sharyn O'Halloran. 1994. *Politics, Process, and American Trade Policy*, University of Michigan Press, p. 153.

“La situación empezó a cambiar a favor de la autoridad comercial cuando Packwood acordó posponer el voto hasta el 22 de abril. El número de votos al parecer era de 12 a favor, con 14 en contra. El secretario de Estado prometió a los senadores la realización de consultas con el Congreso durante las negociaciones para ganar más votos. Conforme pasaba el tiempo se descubría que Canadá no era el objetivo de la posición proteccionista del Senado. La realidad era que los senadores querían participar en las decisiones sobre la política comercial estadounidense y el Ejecutivo parecía estar dispuesto a concederles ese poder.”^[54]

Las negociaciones finalmente fueron aprobadas por el más pequeño margen posible y, en particular, el presidente se había visto forzado a dirigirle su atención al tema; al parecer se habían logrado algunas concesiones por parte de la Presidencia; y el Comité de Finanzas había expresado un interés sin precedentes en el rumbo de las negociaciones comerciales. Las negociaciones podrían seguir adelante, pero no sin una clara apreciación de que el acuerdo final debía satisfacer las demandas del Congreso.

Muchos canadienses percibieron este ríspido debate sobre el acuerdo bilateral como un rechazo por parte del Congreso para avanzar en la iniciativa y como una señal negativa para Canadá. Los hechos demostraron que esto estaba lejos de ser el caso, que la política electoral en realidad era la que había definido el voto y propiciado las críticas hacia Canadá, ya que algunos senadores que habían votado en contra, votarían de forma distinta durante los meses posteriores.

Después de llevar a cabo las negociaciones en el nivel internacional, el 2 de enero de 1988 el primer ministro Brian Mulroney y el presidente Ronald Reagan firmaron el acuerdo conocido como el CUSFTA, el siguiente paso, de acuerdo con el procedimiento de la vía rápida, consistía en enviar el texto a los comités de Finanzas, y de Medios y Procedimientos, con la participación adicional de 7 representantes y 5 senadores procedentes de otros comités, para redactar junto con el jefe negociador, el proyecto de ley para su instrumentación interna en Estados Unidos.

A partir de febrero y hasta mayo de ese mismo año, los comités realizaron audiencias públicas con los actores interesados en el tema, llevaron a cabo también las sesiones de revisión del documento, y convocaron a una reunión entre representantes y senadores de ambas cámaras para resolver las posibles diferencias que se hubiesen presentado en la revisión individual de la ley por cada rama del Poder Legislativo. A pesar de estar vigente el procedimiento de la vía rápida, se introdujeron numerosas estipulaciones adicionales a la legislación.

En la etapa de la conferencia entre los legisladores de ambas cámaras solamente dos fueron los temas que quedaban sin resolver: la protección para los productores de langostas (concesión procedente del Senado) y la demanda de que el Gobierno federal de Canadá se comprometiera a que los gobiernos de las provincias cumplirían el acuerdo comercial. Ambas demandas fueron establecidas como temas por considerar a discreción del Poder Ejecutivo, y al no tener un carácter obligatorio se excluyeron en la etapa final.

Debido al amplio margen de aceptación interna que el CUSFTA tuvo en ambas cámaras, el Ejecutivo de Estados Unidos desestimó las recomendaciones que se realizaron en la etapa última de la discusión interna, la aprobación final del acuerdo fue por un margen de 366 a 40 en la Cámara de Representantes, y de 83 a 9 en el Senado.^[55]

Las recomendaciones de los senadores Danforth y Baucus no fueron las únicas, por cierto, que se desestimaron en la aprobación final del acuerdo con Canadá por ejemplo, el senador Domenici, republicano de Nuevo México, demandaba una cuota de importación al uranio procedente de Canadá. El jefe del Ejecutivo ofreció una compensación por 1.75 mil millones de dólares de ayuda a la industria del uranio, y así poder sacar de la agenda la recomendación pero, paradójicamente, los propios colegas del senador, en este caso, los senadores Lloyd Bentsen y Dan Rostenkowsky, lo persuadieron e influyeron para que la enmienda fuese desechada^[56]. Finalmente el acuerdo entraría en vigor el 1 de enero de 1989.^[57]

2.4.2.3 RESUMEN

Algo que queda claro de todo lo expuesto son cuatro hechos fundamentales:

1. La cantidad y alcances de las enmiendas que se hacen entre ambas cámaras tienden a restringirse, y lo mismo sucede en los comités, los mecanismos tienden a limitar la repetición de enmiendas y la creación de nuevas.
2. Aun legisladores fuertemente opuestos a un proyecto de ley tan trascendental como el acuerdo comercial con Canadá, están dispuestos a ceder si reciben algo a cambio que consideren razonable, aunque el desplazamiento de su posición es progresivo, posiblemente por el cálculo electoral que impide que los ciudadanos los vean como personas acomodaticias.
3. Existe una clarificación de posiciones, donde el estilo de gestión permite clarificar de una forma casi gráfica los puntos de discrepancias y las demandas de forma concreta.
4. Siempre se busca la forma de llegar a acuerdos entre las dos cámaras, como es el caso de los mencionados comités.

2.4.3 FRANCIA

2.4.3.1 ÁMBITO DE LA LEY

La ley se vota en el Parlamento. El ámbito de la ley, definido de modo limitativo por el artículo 34 de la Constitución, abarca los asuntos más importantes, como son principalmente las libertades públicas, la determinación de crímenes y delitos, los impuestos, el presupuesto, así como los principios fundamentales de la defensa nacional, de la administración de las entidades locales, de la enseñanza, del régimen de propiedad, del derecho laboral y de la seguridad social. En 1996 se extendió a la financiación de la Seguridad Social.

“Los otros asuntos pertenecen al ámbito reglamentario y son, por consiguiente, competencia del Gobierno. El Consejo Constitucional y el Consejo de Estado tienen la misión de velar por la delimitación de los ámbitos de la ley y del reglamento.”^[58]

2.4.3.2 COMPETENCIA EN MATERIA DE TRATADOS INTERNACIONALES

En el campo de la política exterior, la Asamblea actúa examinando los proyectos de ley que autorizan la ratificación de un tratado o la aprobación de un acuerdo internacional que hayan sido negociados por el Presidente de la República o en su nombre.

En efecto, los tratados más importantes, sobre todo los tratados de paz, de comercio, relativos a la organización internacional, la Hacienda pública, el estado de las personas, la modificación de disposiciones legislativas, sólo pueden comprometer de modo definitivo a Francia en virtud de una ley de ratificación.

Además, a partir de la ley constitucional de 25 de junio de 1992, los parlamentarios -60 diputados o 60 senadores al menos- antes de la discusión de un proyecto de ley que autorice la ratificación de un tratado o la aprobación de un acuerdo internacional, pueden solicitar al Consejo Constitucional que se pronuncie sobre su conformidad con la Constitución. Anteriormente, esta posibilidad se reservaba al Presidente de la República (quien de hecho fue el único que la utilizó), al Primer Ministro y a los presidentes de las Asambleas.

“La ley constitucional de 25 de junio de 1992 obliga igualmente al Gobierno a someter a la Asamblea Nacional y al Senado, en el momento de su transmisión al Consejo de las Comunidades, las proposiciones de actos comunitarios que contengan disposiciones de índole legislativa (ver más arriba: delegaciones parlamentarias).”^[59]

2.4.3.3 REFORMA DE LA CONSTITUCION

La reforma de la Constitución es naturalmente competencia del Parlamento. El proyecto o la proposición de reforma han de ser votados en términos idénticos por las dos asambleas. Sin embargo, la reforma sólo es definitiva tras su aprobación por referéndum o, si se trata de un proyecto, por decisión del Presidente de la República o por el Congreso del Parlamento (reunión conjunta de la Asamblea Nacional y del Senado en el Palacio de Versalles).

En este último caso, la reforma sólo resulta definitiva si consigue las 3/5 partes de los votos emitidos (las últimas reuniones del Congreso se celebraron el 31 de julio de 1995, el 19 de febrero de 1996 y el 6 de julio de 1998).

2.4.3.4 PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

1. Iniciativa

Los diputados, lo mismo que el Gobierno, tienen la iniciativa legislativa. Las iniciativas del Gobierno se denominan proyectos de ley, mientras que las de los diputados son las proposiciones de ley.

Cuando un diputado presenta una proposición de ley ante la Mesa de la Asamblea, dicha proposición es registrada y numerada. Lo mismo ocurre con los proyectos de ley. Cuando se trata de proposiciones de ley, antes de proceder a su impresión y distribución, una delegación de la Mesa estudia su posibilidad de ser admitida a trámite en virtud del artículo 40 de la Constitución, que prohíbe a los diputados cualquier iniciativa que implique un aumento de los gastos o una disminución de los ingresos públicos.

2. Examen de comisión

El proyecto o la proposición de ley se remiten generalmente a una de las seis comisiones permanentes, menos frecuentemente, a una comisión especial, para llevar a cabo un estudio sobre el fondo. Cuando una comisión permanente es llamada a pronunciarse sobre el fondo, una o varias de las otras comisiones permanentes podrán también solicitar que se les llame para emitir dictamen. La comisión o comisiones que hayan sido requeridas para pronunciarse habrán de designar a un ponente. Este último, tras estudiar el texto, presentará a sus colegas un proyecto de informe o de dictamen, según sea el caso, en el que figuren sus conclusiones.

Prevía deliberación, la comisión aprueba el informe o el dictamen, en el que se recomienda la aprobación del texto - así siempre modificado con enmiendas- o, por el contrario, se rechaza.

3. Inclusión en el orden del día

Los proyectos y las proposiciones de ley son incluidos en el orden del día de la Asamblea por la Conferencia de Presidentes, que cada semana reúne en torno al Presidente, a los vicepresidentes, presidentes de comisiones, ponente general de la comisión de presupuestos, presidente de la Delegación para la Unión Europea, presidentes de grupos y un representante del Gobierno.

La Conferencia de Presidentes elabora el orden del día correspondiente a las tres semanas siguientes. El orden del día incluye de modo prioritario el debate sobre los proyectos y proposiciones de ley fijados por el Gobierno.

“No obstante, a partir de la entrada en vigor de la ley constitucional de 4 de agosto de 1995, se reserva de modo prioritario una sesión al mes para el orden del día fijado por la Asamblea. Una nueva resolución, aprobada en marzo de 1998, amplía esta posibilidad

al permitir a la Conferencia de Presidentes que incluya otros temas en el orden del día.”^[60]

4. Deliberación en sesión pública

El debate sobre los proyectos de ley se hace sobre el texto propuesto por el Gobierno, mientras que el debate sobre las proposiciones de ley se hace a partir del texto propuesto por la comisión.

El debate se inicia por la audición del Gobierno, representado por el ministro competente en el asunto, a veces incluso por el Primer Ministro, y por la presentación del informe de la comisión que fue requerida a pronunciarse sobre el fondo. Cuando proceda, se oirá también el dictamen de una o de varias comisiones. A continuación se abre el debate general, en el cual intervienen los oradores que previamente se hayan inscrito. Corresponde a la Conferencia de Presidentes la organización del debate general, así como fijar su duración total.

No obstante, la aprobación de ciertas mociones de procedimiento (excepción de no admisible, cuestión previa) puede ocasionar el rechazo del texto, incluso antes de que pase al debate general. Por otra parte, la aprobación de una moción de devolución a la comisión, tras el debate general, tiene como efecto el aplazamiento del debate.

Tras el cierre del debate general, la Asamblea examina el texto artículo por artículo. El Presidente de la sesión ordena el debate y somete a votación, en cada artículo, las enmiendas propuestas y finalmente el propio artículo. Una vez que los diferentes artículos han sido así examinados sucesivamente, el Presidente somete a votación la totalidad del proyecto o de la proposición de ley. El examen de un texto en sesión pública puede realizarse también de forma más rápida.

La reforma del Reglamento de la Asamblea, en marzo de 1998, ha incluido el procedimiento simplificado de examen, al cual pueden oponerse el Gobierno, el presidente de la comisión requerida a pronunciarse sobre el fondo o el presidente de un grupo. Tienen derecho a intervenir, por un período de tiempo limitado, únicamente el ponente de la comisión requerida a pronunciarse sobre el fondo y, en su caso, el ponente de una o de varias comisiones requeridas a emitir un dictamen, así como un orador de cada uno de los grupos.

Si el texto no ha sido objeto de ninguna enmienda, el Presidente lo somete directamente a votación en su totalidad.

“En caso contrario, el Presidente somete a votación, después de las intervenciones del diputado que propuso la enmienda, del presidente o del ponente de la comisión requerida a pronunciarse sobre el fondo y de un orador que esté en contra, únicamente las enmiendas y sus artículos correspondientes, y luego la totalidad del texto.”^[61]

5. Elaboración del texto definitivo

Para que pueda ser aprobado definitivamente por el Parlamento, el texto que se discute deberá ser votado en los mismos términos por las dos asambleas. Si el Senado modifica el texto que le ha transmitido la Asamblea, esta última estudia de nuevo los artículos del texto que se han modificado. El mismo mecanismo, pero a la inversa, se aplica cuando el primer examen del texto ha tenido lugar en el Senado. Estas lecturas sucesivas constituyen idas y venidas que continúan hasta la aprobación de un texto idéntico.

No obstante, el Gobierno puede interrumpir estas idas y venidas mediante la constitución de una comisión mixta paritaria de siete diputados y siete senadores. El objeto de esta comisión es elaborar un texto sobre las disposiciones que se discuten entre las dos asambleas. Puede solicitarse la constitución de dicha comisión tan pronto como hayan tenido lugar dos lecturas en cada asamblea, o una sola lectura en el caso de las leyes de presupuestos, leyes de financiación de la Seguridad Social o, para otras leyes, si el Gobierno pide el procedimiento de urgencia.

Si la comisión mixta fracasa o si no se aprueba un texto en idénticos términos por las dos asambleas, corresponde a la Asamblea Nacional resolver definitivamente a petición del Gobierno, tras una nueva lectura en cada asamblea.

Una vez definitivamente aprobada, la ley se comunica al Gobierno. El Presidente de la República promulga las leyes dentro de los quince días siguientes a esta comunicación. Sin embargo, antes de la expiración de este plazo, puede solicitar al Parlamento una nueva deliberación de la ley o de algunos de sus artículos.

Finalmente, antes de su promulgación, la ley puede ser presentada al Consejo Constitucional por el Presidente de la República, el Primer Ministro, el Presidente de la Asamblea Nacional, el Presidente del Senado, sesenta diputados o sesenta senadores. Una ley o una disposición legislativa que el Consejo Constitucional haya declarado inconstitucional no podrán promulgarse ni aplicarse.

6. Votaciones

Las votaciones se efectúan normalmente a mano alzada y, en caso de dudas, levantándose el diputado de su asiento. Si se aplica este procedimiento, no se registra el voto de cada diputado ni aparece publicado en el *Journal officiel*. A petición de un presidente de grupo, de la comisión requerida sobre el fondo, del Gobierno o por decisión del Presidente de la sesión, se procede a la votación pública ordinaria, que se efectúa a través de un sistema electrónico: cada diputado dispone de un teclado con tres teclas que corresponden respectivamente a (sí), (no), (abstención). El resultado de la votación aparece al poco tiempo en unas pantallas luminosas.

En las mociones de censura o en caso de que se plantee la responsabilidad del Gobierno, se procede a la votación pública en la tribuna, por llamamiento y depósito de una papeleta en una urna informática. El análisis de cada votación pública se une al acta del debate de la sesión que se publica en el *Journal officiel*, edición de los debates de la Asamblea Nacional. Los nombramientos personales (elección de la Mesa, del Alto Tribunal de Justicia, etc.) se efectúan por votación secreta.

7. Facultades del gobierno durante la tramitación

Los miembros del Gobierno tienen acceso a la Asamblea Nacional y pueden intervenir en el debate cuando quieran. Del mismo modo que los diputados, podrán en todo momento presentar enmiendas.

“Si, a juicio del Gobierno, una proposición de ley o una enmienda corresponde al ámbito reglamentario y no al legislativo, el Gobierno puede impugnar la admisión a trámite. El Presidente de la Asamblea, previa consulta eventual al Presidente de la comisión de las leyes, puede aceptar la no admisión a trámite. En caso contrario, eleva el asunto al Consejo Constitucional, el cual decide soberanamente.”^[62]

El Gobierno puede igualmente oponerse a una proposición, informe o enmienda, basándose en las disposiciones del artículo 40 de la Constitución, que prohíbe la disminución de los ingresos públicos y la creación o aumento de un gasto público. La decisión sobre la admisión a trámite de un texto en lo que concierne al artículo 40 corresponde al Presidente de la Asamblea, tras consulta al Presidente de la comisión de presupuestos.

El Gobierno puede, si así lo desea, solicitar una votación bloqueada, es decir, solicitar que la Asamblea se pronuncie mediante una sola votación sobre la totalidad o sobre parte del proyecto o proposición de ley.

Finalmente, el Gobierno dispone de un importante medio de presión sobre la Asamblea Nacional para obtener la votación de textos que juzgue necesarios para llevar adelante su política. El Primer Ministro puede, en efecto, plantear la responsabilidad del Gobierno ante la Asamblea en la votación de un proyecto o de una proposición de ley. En este caso el texto se considera como aprobado sin que ni siquiera haya sido votado, salvo que una moción de censura, la cual debe presentarse dentro de las 24 horas siguientes, sea aprobada (artículo 49, apartado 3 de la Constitución).

Los diputados que no hayan aprobado esta moción se considera que han aceptado de modo implícito el texto sobre el que el Gobierno planteó su responsabilidad.

2.5 LA ASAMBLEA LEGISLATIVA EN COSTA RICA

La Asamblea legislativa en Costa Rica es un órgano estructurado ideológico y jurídicamente, al cual se le atribuyen funciones específicas, en lo que se refiere a la voluntad de las mayorías y el quehacer en la temática de la política.

“La Asamblea Legislativa es un órgano representativo, debido a que los diputados que la integran son auténticos representantes políticos, en los cuales se han delegado los intereses y aspiraciones del pueblo elector... es un órgano colegiado, por estar integrado por 57 diputados, los cuales tiene idéntica igualdad jurídica en el ejercicio de sus cargos... es un órgano esencialmente legislativo, por su función de emitir e interpretar las leyes...”^[63]

La Constitución Política establece la Asamblea Legislativa como el primer poder de la República, integrada por 57 diputados, sin suplentes desde 1962. Electos por sufragio universal y directo, por provincias, mediante el sistema de representación proporcional, los parlamentarios tienen carácter nacional. Son elegidos simultáneamente con el Presidente de la República, duran cuatro años en sus funciones y no pueden ser reelegidos consecutivamente.

“Entre las principales áreas de interés está precisamente la de identificar el papel de los partidos en la estabilidad de las democracias, así como en los procesos de transición y consolidación; su capacidad de intermediación entre la sociedad y el estado y la estructura organizativa como facilitadora para la participación ciudadana”.^[64]

Por estas características, el Parlamento es una entidad que reúne las condiciones necesarias para lograr consensos o legitimar la opinión de la mayoría, buscando así el bien común, ya que permite la representación de los intereses de distintos sectores sociales y reunir a las distintas expresiones políticas del pueblo costarricense, además los miembros del Parlamento representan los intereses particulares de las distintas regiones del país, aportando y proponiendo soluciones, sin perder la perspectiva de los intereses de la nación.

“Durante la Segunda Legislatura, correspondiente al periodo mayo 99- abril 2000, fueron 123 leyes, correspondientes a la iniciativa de las siete fracciones políticas que integran el Congreso (Partido Unidad Social Cristiana, Partido Liberación Nacional, Partido Fuerza Democrática, Partido Movimiento Libertario, Partido Integración Nacional, Partido Renovación Costarricense y Partido Acción

Laborista Agrícola y del Poder Ejecutivo” [65]**2.5.1 ATRIBUCIONES**

El artículo 121 de la Constitución Política regula las atribuciones de la Asamblea Legislativa en sus 24 incisos, los cuales corresponden a cada una de sus funciones, entre estas podemos señalar:

- Dictar las leyes, reformarlas, derogarlas, y darle interpretación auténtica, salvo lo dicho en el capítulo referente al Tribunal Supremo de Elecciones.
- Aprobar o improbar los convenios internacionales, tratados públicos y concordatos.
- Nombrar al Contralor y Subcontralor Generales de la República.
- Crear los Tribunales de Justicia y los demás organismos para el servicio nacional.
- Nombrar los Magistrados propietarios y suplentes de la Corte Suprema de Justicia.
- Autorizar la Poder Ejecutivo para declarar el estado de defensa nacional y para concertar la paz.

Determinar la ley de la unidad monetaria y legislar sobre la moneda, el crédito, las pesas y medidas. Para determinar la ley de la unidad monetaria, la Asamblea deberá recabar previamente la opinión del organismo técnico encargado de la regulación monetaria. [66]

En cuanto a las funciones del parlamento costarricense, en un inicio estas se basaron en el bicameralismo y el unicameralismo las funciones como tal derivan de la estructura (conjunto de relaciones estables del sistema) misma.

Al mismo tiempo su representatividad se sustenta en bases ideológico-jurídicas que fundamentan el modelo democrático es decir, un estado de derecho basado en principios de legalidad, jerarquización de las normas jurídicas para garantizar en cada entidad el límite de poder de los gobernantes y de los gobernados,

“Los art. 2, 3, 4 y 9 de la C. P. costarricense, así como los de carácter específico a que se refiere el 105 C. P. referida al poder legislativo cuando declara que la potestad de legislar reside en el pueblo, el cual lo delega por medio del sufragio en la Asamblea Legislativa” [67]

Los artículos anteriormente citados hacen alusión a esas bases ideológico-jurídicas que fundamentan la representatividad democrática del Parlamento, cuya finalidad es lograr la representación de minorías y mayorías, integrar la pluralidad de fuerzas políticas, para tomar decisiones orientadas al bien común y propiciar el control y fiscalización de los actos del Gobierno.

El Parlamento costarricense es unicameral, la posibilidad de convertirlo en bicameral no tiene seguidores, ya que algunos consideran que esto hace más ineficiente la actividad parlamentaria.

Se admite que la calidad de las leyes con dos cámaras puede mejorar, garantiza madurez sobre todo a aquellos que por su juventud actúan intempestivamente y logra dar un punto de equilibrio al poder de las asambleas. Se considera que una segunda Cámara, da una mejor representación y mejora la calidad de las leyes.

En este punto podemos señalar que desde el punto de vista técnico el poder legislativo costarricense poco a poco refuerza su apoyo técnico. La Sala Constitucional en calidad obligatoria o facultativa viene a cumplir esa función, cuando es consultada por los diputados, inserta un elemento que mejora la calidad de las leyes.

2.5.2 ORGANIZACIÓN

Su forma organizativa comprende un periodo constitucional de 4 años consecutivos y está compuesto por cuatro legislaturas (año parlamentario), cada legislatura se divide en:

- Primer periodo de sesiones ordinarias: 1 de mayo al 30 de julio

Cada primero de mayo la Asamblea se congrega para abrir las sesiones plenarias.

“Las sesiones plenarias son las que se celebran de lunes a jueves a partir de las 16 horas, con la concurrencia mínima de 38 diputados... las únicas sesiones plenarias a las cuales concurren los 57 diputados son la del primero de mayo y la del 8 de mayo, para el traspaso de poderes” [68]

Estas sesiones son por lo general públicas y se transmiten a través de alguna radioemisora.

- Segundo periodo de sesiones ordinarias: 1 de septiembre al 30 de noviembre.

- Primer periodo de sesiones extraordinarias: mes de agosto.
- Segundo periodo de sesiones extraordinarias: 1 de diciembre al 30 de abril.

Cada primero de mayo la Asamblea se reúne para abrir la sesión plenaria, escoger el directorio definitivo, instalarse y dar por inaugurada la legislatura para este acto [\[69\]](#). También celebran sesiones de Comisiones permanentes, Comisiones especiales, que son las que se realiza para dar a conocer legislaciones específicas, investigaciones.

2.5.3 FUNCIONES DEL PARLAMENTO

Araya (1998), al referirse a las funciones del parlamento costarricense, citando a Solís, se apoya en su clasificación, dicha nomenclatura adjudica seis funciones a la institución parlamentaria:

Función legislativa

La misma se fundamenta en los planteamientos de Montesquieu, la potestad de legislar reside en el pueblo, el cual delega dicha tarea a la Asamblea Legislativa por medio del sufragio.

“El art. 121 inc. 1 de la referida C. P. C. R. que señala como potestad exclusiva del Poder Legislativo: “dictar leyes, reformar, derogarlas y darles interpretación auténtica”^[70]

En este sentido, el Poder Legislativo se constituye en el Parlamento debidamente elegido por el pueblo capaz de lograr como ya se ha mencionado anteriormente, el bien común del mismo.

-

Función financiera y presupuestaria

“En el caso de la C. P. C. R., sus artículos 176 a 180 establecen los principios y procedimientos básicos y descartan en la idea básica que es atribución exclusiva de la Asamblea Legislativa, de conocer, discutir y aprobar el presupuesto en sus dos modalidades de ordinarios y extraordinarios”^[71]

La ley presupuestaria en este caso es propia del Poder Legislativo, define deberes y tiene carácter normativo para regular el procedimiento de aprobación de fondos.

-

-

Función jurisdiccional

La función jurisdiccional la lleva a cabo la Asamblea Legislativa al decretar la suspensión de los miembros de los Supremos Poderes, cuando han sido procesados o declarados culpables por los tribunales penales.

“En el caso de los diputados, estos como parte de la tendencia consolidada de contemporáneamente, se hayan protegidos por el fuero parlamentario para garantizar el ejercicio libérrimo de sus funciones, lo cual no implica la exención de su responsabilidad civil o penal, pero corresponde a la Asamblea Legislativa el levantamiento de dicha inmunidad”^[72]

Dicha función tiene como finalidad hacer que se haga justicia cuando se trate de delitos y acusaciones contra los miembros de las diversas entidades gubernamentales.

-

Función administrativa

Esta función está conferida en la Constitución Política de Costa Rica, se encarga de hacer su propio reglamento, a acepción de los Ministros de Estado recibe el juramento constitucional de los miembros de los Supremos Poderes, proporciona el control de recursos naturales y de algunos servicios estratégicos también se encarga del nombramiento de los funcionarios del estado como:

“... los magistrados, propietarios y suplentes de la Corte Suprema de Justicia, el Contralor y Subcontralor General de la República y el Defensor de los habitantes”^[73] _____

-

Función constituyente

Esta función le permite al Parlamento actuar como poder constituyente derivado con un procedimiento especial que establece una diferencia del procedimiento ordinario contemplado en los artículos 123-129 inscritos en la Constitución Política del país.

“Este tipo de función, muy propio de la tendencia gradualista o reformista del costarricense en materia política, ha permitido un proceso de transición del orden constitucional, sin exponerlo a radicalismos desequilibrante del orden jurídico”^[74]

Función control político-parlamentaria

“Se considera una de las funciones más relevantes del Parlamento y en general una de las grandes tareas a cumplir por la teoría y la práctica de la representación democrática”^[75]

En Costa Rica el ordenamiento jurídico posibilita que se lleve a cabo lo anterior por medio del voto de censura, concurrencia de los ministros al pleno legislativo, la obligación del informe presidencial, etc.

Otras funciones que se le adjudican al Parlamento, al menos en el contexto nacional, están referidas al control y fiscalización. El control o la fiscalización son los instrumentos del Gobierno o de la administración a través de los cuales el Parlamento manifiesta sus discrepancias en lo referente a los actos del Gobierno, proponiendo líneas alternativas de trabajo.

En este sentido, la fiscalización se refiere a la manifestación de un juicio de valor formulado a la luz del examen de determinado acto del Gobierno, mientras que el control no sólo lo examina determinado sino que además conlleva la capacidad jurídica para resolver su nulidad si contraviene el orden normativo.

El control y la fiscalización se realizan a través de la citación a ministros de Estado, comisiones de investigación, solicitud de informes, ratificación del nombramiento de altos funcionarios públicos interpellaciones aprobación de tratados internacionales.

2.5.4 ÓRGANOS**2.5.4.1 ÓRGANOS CONSTITUCIONALES**

Entre los **órganos constitucionales** se pueden señalar:

- **El Plenario**

La Constitución no distingue el Plenario Legislativo de la Asamblea, está constituido por la totalidad de los diputados y por este motivo, se le considera el principal órgano parlamentario.

Como primera función se puede indicar el dictar todas las decisiones de la Asamblea, puede delegar también la aprobación de proyectos de Ley a las Comisiones Legislativas Plenas, quienes dictarán el acto final.

Está mandado regido por un Directorio Legislativo de su elección, compuesto por un Presidente, un Vicepresidente, dos Secretarios y dos Prosecretarios. Normalmente los diputados que lo conforman pertenecen a un solo partido, el mayoritario.

- **El Presidente de la Asamblea Legislativa**

El Presidente de la Asamblea Legislativa preside también el Directorio de ese Poder, tiene un papel primordial en la dirección del debate y de representación, lo anterior al ser elegido por disposición normativa cada año.

Algunas personas señalan que salvo en caso de reelección, el Presidente del Poder Legislativo no puede desarrollar un conocimiento amplio en lo que concierne a la discusión parlamentaria.

“... más grave aún, ese sistema no propicia la aparición de un auténtico liderazgo parlamentario cuyo fortalecimiento favorecería la irrupción de nuevos dirigentes de relieve nacional. El reglamento debería ampliar el plazo, por lo menos a dos años, para cumplir con los objetivos mencionados.”^[76]

- **Las Comisiones Legislativas Plenas**

Son denominadas también miniplenarios, se encuentran reguladas directamente por el artículo 124 de la Constitución Política y se consideran la reforma más significativa de los últimos años, para agilizar la aprobación de los proyectos de ley, asunto que estaba hasta entonces concentrado

en el Plenario.

“Cuando este, por moción de delegación, les transfiere el conocimiento de determinados proyectos de ley, estas comisiones aprueban o desaprueban en definitiva el asunto. Se trata de una forma de desconcentración legislativa a favor de esos órganos para el conocimiento y decisión de determinados asuntos.”^[77]

No podrá ser objeto de delegación, lo concerniente a materia electoral, los presupuestos, la creación y modificación de impuestos, las reformas constitucionales y, en general, cualquier proyecto que requiera una mayoría calificada del Plenario.

Están compuestas de tal manera que su integración refleja el número de diputados de cada partido que conforman la Asamblea Legislativa. El número de estas comisiones es establecido por el reglamento legislativo.

Las Comisiones Legislativas de Investigación

Las mismas se encuentran previstas en la Constitución Política en el artículo 121, inciso 123, cuya finalidad es el servir de instrumento a la Asamblea Legislativa para que ejerza eficazmente las funciones que la propia Constitución le ha otorgado, entre ellas, el control político, cuando para ello se requiere investigar un determinado asunto.

2.5.4.2. ÓRGANOS REGULADOS REGLAMENTARIAMENTE

Reciben este nombre por ser creadas por el reglamento y su regulación de organización, funciones y procedimientos aparecen en ese texto normativo.

Sin embargo, ese carácter del reglamento no les minimiza, por el contrario en algunas comisiones como las permanentes que dictan los proyectos, que se encargan de darles trámite y prepararlos, tiene una importancia básica.

Se componen en:

- Órganos parlamentarios.
- Órganos político-parlamentarios

Dentro de los órganos parlamentarios encontramos:

Comisiones dictaminadoras que preparan la ley:

Se denominan también Comisiones Permanentes, por su condición estable, y dictaminadoras porque informan o dictaminan sobre los proyectos de ley. Desempeñan, desde un punto de vista procesal, la tarea de preparar los proyectos de ley y en función, los elaboran y deciden sobre su contenido.

“Por ello se afirma que son la verdadera sede de la legislación, donde la oposición puede hacer oír mejor su voz y dar peso decisivo a su voto, pero su competencia se limita jurídicamente a la preparación del proyecto de ley, a diferencia de las Comisiones Legislativas que sí aprueban el proyecto en definitiva para enviarlo al poder Ejecutivo, para la sanción correspondiente.”^[78]

Son nombradas cada año por el Presidente sin mediar la proporcionalidad política. En algunas, como la de Asuntos Hacendarios conformada por 11 diputados, predomina el partido mayoritario, la denominada de Gobierno y Administración está integrada por 9 diputados, cada una en mayor proporción por de oposición. En las de Asuntos Sociales, Jurídicos y Agropecuarios están 9 diputados en cada una.

Comisiones especiales:

Se ocupan de determinados aspectos de importancia parlamentaria, por ejemplo, la de Redacción, que cumple la importante función de establecer el contenido formal del texto jurídico.

Entre algunas otras podemos señalar la Comisión de Consultas de Constitucionalidad, la Comisión de Reglamento, de Relaciones Internacionales, la de Honores, la de Libros y Documentos, y la de Modernización y Desarrollo Legislativo que ha adquirido relevancia por el proceso que vive la Asamblea Legislativa.

Comisiones ad hoc:

Son nombradas por el Plenario, se les encarga el conocimiento de asuntos específicos, actúan temporalmente y desaparecen cuando cumplen con su tarea.

Dentro de los órganos político-parlamentario se encuentra:

Fracciones Políticas:

Representan estos órganos a los partidos que los eligieron diputados. Si bien se señala en nuestra constitución que cualquier persona puede aspirar a ser diputado, también es cierto que para ser candidato y resulta electo, es necesaria de ayuda de un partido político.

El tratadista francés M. Ameller advierte:

“La unión estrecha que se establece entre el candidato y el partido es más una situación de hecho que de derecho. Pocos textos mencionan esta relación. Al contrario, muchas legislaciones consideran todavía el acto de la candidatura como un acto de voluntad individual, independiente del contexto político en el cual se expresa.”^[79]

En nuestro país esta afirmación, no se cumple, ya que el Código Electoral señala el procedimiento de elección, donde indica que únicamente pueden aspirar a ser diputados los ciudadanos inscritos en un partido político.

El Reglamento de la Asamblea Legislativa indica, en algunas disposiciones, alguna normativa sobre las fracciones políticas, en especial al momento de referirse al mensaje presidencial. Este Reglamento reconoce y regula la existencia de estos órganos aun que de manera incipiente.

Se puede indicar que las fracciones políticas tienen un peso político, cuentan con un grupo de asesores, sus propias oficinas, el equipo necesario, un asistente, y una secretaria como mínimo para desempeñar sus funciones.

Reunión de Jefes de Fracción con el Presidente de la Asamblea:

Es un órgano importante de coordinación y colaboración entre las diferentes fracciones políticas.

Con el Presidente de la Asamblea como su líder, este órgano se convierte en un factor decisivo para el buen funcionamiento de la actividad legislativa. Se reúne cada semana y planifica el trabajo semanal.

-

Los Jefes de Fracción:

Los Jefes de Fracción son electos por sus compañeros de fracción, sus funciones rigen por un período de un año, tiene una función muy activa en la tarea parlamentaria y su legitimación jurídica para ciertos trámites es cada vez mayor.

Según señalan los Jefes de Fracción, las tareas derivadas de este cargo son altamente difíciles por sus responsabilidades políticas, sin relación jerárquica y falta de mecanismos de sanción frente a los otros miembros de fracción, que son quienes lo escogen y quienes los pueden destituir.

Las situaciones anteriores empeoran aún más ante el hecho del plazo de su mandato, cuyo corto período de duración (1 año) es un impedimento para consolidar un liderazgo parlamentario, ya que cuando el Jefe de Fracción logra alcanzar el dominio de su función, vence el plazo para el cual fue electo y otro Jefe, normalmente sin experiencia, ocupa su puesto.

2.5.4.3 ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS Y TÉCNICOS

La Asamblea Legislativa cuenta con una estructura administrativa que funciona en virtud de corresponder al impulso de los diputados y para cumplir con las demandas de los ciudadanos y de los diversos órganos parlamentarios.

Poco a poco, el personal ha ido aumentando y la asesoría técnica mejorando. Esta última conformada en su mayoría por profesionales en el campo jurídico, político y económico.

“En el plano administrativo, la Asamblea ha ido perfeccionando su sistema informático en la biblioteca, en el archivo y en general los diversos servicios de apoyo legislativo. En este campo un importante reto, con la red de Internet y otras mejoras tecnológicas permiten al parlamento modernizar sus servicios administrativos, sus recursos humanos y, en general, ampliar y mejorar la información en todas sus instancias.”^[80]

Puede señalarse desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo, que en los procesos de estos órganos de apoyo a la actividad parlamentaria, se experimenta un signo positivo.

Poco a poco, el apoyo técnico se abre paso ante el interés político partidista.

Es conveniente recordar que el poder de decisión corresponde a los diputados y estos nunca deben permitir, en la realidad, que ese poder constitucional que se les ha otorgado sea suplantado o sustituido por los técnicos. Estos son un punto de soporte a la decisión, pero por ningún motivo deben pretender desplazar al diputado.

2.5.5 EL REGLAMENTO LEGISLATIVO

El Reglamento de la Asamblea Legislativa, al desarrollar las normas constitucionales sobre el Parlamento, estipula la normativa detallada de la actividad legislativa, cuyo contenido regla los derechos de los diputados, **“la organización interna del parlamento, las funciones de sus órganos y los procedimientos necesarios para dictar los diversos actos que, según la Constitución Política, corresponde a la Asamblea Legislativa.”**^[81]

Este reglamento tiene una peculiar naturaleza jurídica y por ende una posición especial en el ordenamiento jurídico costarricense, **“sostiene el Dr. Hernández del Valle, el Reglamento Legislativo Costarricense es un “acto legislativo reforzado”, pues se aprueba y se reforma en una sola sesión, no necesita sanción ejecutiva, se publica en La Gaceta para su vigencia, y además requiere mayoría calificada.”**^[82]

La posición del Reglamento en la jerarquía normativa, es aceptada por la doctrina lo cual no es correcto situar el Reglamento dentro del orden jerárquico, lo que existe es un problema de competencias. **“Desde esta perspectiva lo que ocurre es que el Reglamento tiene una materia específica, la cual está señalada constitucionalmente y que es la referente a su régimen interior”.**^[83]

Con el fin de concederle a la Asamblea Legislativa una mayor eficiencia y modernización ante los tiempos actuales, diversos sectores demandan un cambio en el reglamento.

Estas modificaciones sustanciales en el Reglamento de la Asamblea Legislativa, no han sido tarea fácil y se ha visto obstaculizada por la resistencia natural a los cambios y la unidad a la actitud de los diputados de oposición, sin importar al partido que pertenezcan. El Reglamento ha llegado a ser un instrumento poco eficiente.

2.5.5.1 La costumbre

Debe decirse que en el caso en que no exista una disposición expresa en el Reglamento legislativo, entra a regir la costumbre, lo que es aceptado desde la teórica y práctica.

En el Derecho contemporáneo, el papel de la costumbre es modesto, si se lo compara con el de la ley. No obstante, en algunas ramas del Derecho, y particularmente en el comercial, su campo de aplicación es bastante amplio. **“El Estado tiene que aceptar la costumbre en la medida en que persigue repartir la seguridad jurídica entre los particulares, y mientras lo persiga.”**^[84]

En este caso se trata de una costumbre en ausencia de ley o *praeter legem*. Es la costumbre que se aplica cuando no hay ley exactamente aplicable al caso; o sea que es la norma jurídica en virtud de la cual se soluciona el conflicto no reglado legalmente.^[85] Como expresa Eduardo Ortiz:

“La jerarquía de la costumbre en un sistema escrito como el nuestro depende en cierto grado de su reconocimiento expreso. Si este se da, la costumbre queda incorporada a la norma, ley o reglamento, que se lo otorga y adquirirá la jerarquía y el régimen jurídico correspondiente.”^[86]

En todo caso, es claro que en el derecho administrativo, como es el caso del presente Reglamento, los usos o prácticas solo deben regir en los ámbitos dejados por la ley y nunca contra esta.^[87]

Esto se refuerza cuando se tiene en cuenta que ni la Constitución Política, ni la Asamblea Legislativa establecen las formalidades que las mociones legislativas tienen que cumplir, así como tampoco el efecto que la falta a una formalidad puede acarrear el acto que se alega viciado.^[88] Lo que significa que los diputados de la Asamblea Legislativa tienen una amplia libertad para realizar reformas al Reglamento, donde las restricciones básicamente se pueden dar por aspectos constitucionales. Esto es ratificado por la Ley General de la Administración Pública en su artículo 9:

“1. El ordenamiento jurídico administrativo es independiente de otros ramos del Derecho. Solamente en el caso de que no haya norma administrativa aplicable, escrita o no escrita, se aplicará el Derecho Privado y sus principios.

2. Caso de integración, por alguna del ordenamiento administrativo escrito, se aplicarán, por su orden, la jurisprudencia, los principios generales del Derecho Público, la costumbre y el Derecho Privado y sus principios.”

- Concepto y elementos

La costumbre es una fuente no escrita y se da cuando se repite un acto de forma colectiva. En referencia a la formación de la costumbre, Ortiz Ortiz expresa lo siguiente:

“Mucho se discute si es necesario para la formación de la costumbre jurídica la existencia en quienes la practican de la convicción de que está sancionada jurídicamente y de que su inobservancia puede dar lugar a una responsabilidad exigible ante los tribunales.”^[89]

Por lo tanto, se puede **“... definir la costumbre entonces, como la repetición colectiva de un acto que el estado reconoce tácita o expresamente como fuente de una norma concorde con esa repetición.”**

La costumbre esta compuesta por dos elementos:

1. La práctica constante de un acto.
2. La opinión jurídica que ampara esta práctica.

- Fundamento

La voluntad estatal, tácita o expresa es el fundamento de la costumbre. Cuando la costumbre no va contra la ley es tácita, y expresa cuando la ley ampara la costumbre de manera expresa.

Giovanni Miele -citado por Ortiz Ortiz- expresa de manera muy clara este punto:

“La razón de vigencia de la costumbre como fuente autónoma del ordenamiento del Estado debe buscarse en el cometido que al Estado corresponde de salvaguardar la certeza jurídica: cuando se ha introducido de hecho una regulación de relaciones o situaciones en virtud de la cual se ha creado una red de intereses y de interferencias fundadas sobre su aplicación, el Estado no puede, sin sacrificar aquel cometido, desconocer el hecho cumplido, u oponerse a sus principales consecuencias.” [\[90\]](#)

Es el fundamento quien le confiere a la costumbre la imposibilidad para derogar o modificar una ley.

- Clasificación de la costumbre

Por el ligamen que tiene la costumbre con la ley, puede clasificarse de la siguiente manera:

- *Secundum legem*: es la que dispone lo necesario para una correcta aplicación de la ley. Es interpretativa y se ajusta de forma constante a lo estipulado por esta.
- *Praeter legem*: es la que norma una materia no regulada por la ley. Esto puede ser por medio de la introducción de normas nuevas en referencia a esta materia no regulada.
- *Contra legem*: es la que pretende derogar o modificar una ley.

- La costumbre parlamentaria

Hernández Valle define la costumbre parlamentaria “... **como el acatamiento uniforme y constante de un determinado comportamiento, el cual va acompañado de la convicción de que tal comportamiento es jurídicamente obligatorio.**”[\[91\]](#)

En el Derecho Parlamentario costarricense se admiten las primeras dos clasificaciones antes mencionadas de la costumbre, *-praeter legem* y *secundum legem*- y de forma limitada, las costumbres *contra legem*.

En materia parlamentaria, las costumbres *praeter legem* se emplean para constituir el ordenamiento ante la falta de norma escrita o no escrita. Las costumbres *secundum legem* pretender complementar o interpretar una regulación ya existente, aspecto bastante frecuente en materia parlamentaria.

La tercera costumbre *-contra legem-*, se ve incluida por lo dispuesto en el artículo 129 de la Constitución Política de Costa Rica, donde en su párrafo final se expone:

“La ley no queda abrogada ni derogada sino por otra posterior; y contra su observancia no puede alegarse desuso ni costumbre o práctica en contrario.” [\[92\]](#)

Como se puede observar, la Constitución indica que las normas sólo se pueden derogar por otras siguientes y priva el uso de las costumbres y prácticas en contrario.

“La más discutible es la tercera, pues el artículo 129 de la Constitución establece el principio de que las normas sólo pueden ser derogadas por otras posteriores y prohíbe las costumbres y prácticas en contrario.” [\[93\]](#)

Sin embargo, por considerarse el Derecho Parlamentario un ordenamiento dinámico, esto “... **implica que, bajo determinados supuestos, actos legislativos modifican, para el caso concreto, inclusive normas de rango constitucional.**”[\[94\]](#)

Estas modificaciones se pueden dar por:

- Interpretaciones de los órganos parlamentarios.
- Posturas omisivas de los órganos parlamentarios frente a preceptos constitucionales.
- El empleo de mecanismos constitucionales para fines establecidos en las Cartas Políticas, por ejemplo.

Un ejemplo de esto es la forma en que diferentes miembros de las Asambleas Legislativas de varios periodos gubernamentales han interpretado de forma arbitraria lo dispuesto por artículo No. 180 de la Constitución, donde se exige que la Asamblea Legislativa tenga conocimiento sobre la variación que se dé por parte del Poder Ejecutivo a las partidas para la resolución de necesidades urgentes o imprevistas como en casos de guerra, conmoción interna o infortunio público durante los recesos legislativos.

Este conocimiento se limita únicamente tomar nota de lo actuado por el Poder Ejecutivo sin entrar en detalles de si aprueba o no lo realizado por este Poder. Este último sentido es el que reviste importancia, ya que es el que otorga la función de control sobre el Poder Ejecutivo.

Sin embargo, la interpretación que va contra el sentido y el espíritu de la norma constitucional es la que ha prevalecido, por razones principalmente de orden político, ya que, generalmente, cuando se ha presentado la situación descrita por este artículo, la mayoría en la Asamblea Legislativa pertenece al partido que se encuentra en el gobierno. Por lo tanto, las interpretaciones que han dado las diversas Asambleas Legislativas a este artículo han tenido una finalidad determinada, evitar una crisis en el ámbito político-electoral del país.

“La eventual falta de ratificación al traslado de partidas durante los recesos legislativos, por la no existencia en la praxis de una de las causales constitucionales autorizadas al efecto, podría constituirse en la fuente de un grueso conflicto político-electoral a nivel nacional.”^[95]

Por lo tanto, en materia parlamentaria, existe una relación muy estrecha entre lo jurídico y lo político, por lo que en muchas ocasiones, en aras de mantener un equilibrio entre los diferentes intereses representados en la Asamblea o con la finalidad de responder de una manera satisfactoria a una necesidad nacional, se desaplican de forma específica, regulaciones constitucionales.

2.5.5.2 Jurisprudencia sobre la costumbre constitucional

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en referencia a la costumbre constitucional como derecho constitucional, ha indicado lo siguiente:

“La costumbre puede ser una fuente de derecho constitucional aún en países de derecho escrito cuya Constitución es rígida. Se entiende como costumbre, la práctica, suficientemente prolongada, de un determinado proceder por parte de los órganos superiores del Estado, al margen y aún en contra del texto de la Constitución, y la idea de que el uso en cuestión es jurídicamente obligatorio y debe, por tanto, aplicarse, siempre y cuando no afecte un derecho fundamental o al sistema político o económico.”^[96]

En referencia a lo expuesto anteriormente sobre la clasificación de la costumbre, es importante indicar que dentro del Derecho costarricense se establecen las tres clasificaciones de la costumbre, y más específicamente en lo que concierne a la costumbre *contra legem* y su ligamen con el artículo 129 de la Constitución Política, la Sala Constitucional ha expresado:

“Finalmente, la costumbre contra legem, es la que está en oposición con la Constitución. Tratándose en principio de una Constitución rígida como la nuestra, las prácticas contrarias a la Constitución deben ser valoradas negativamente, pues las alteraciones del texto constitucional, por un imperativo de la justicia, deben operarse a través del procedimiento formal de reforma previsto por el texto escrito. En consecuencia, cuando la praxis es “contra Constitución”, las normas se aplican tal y como están expresamente consagradas en la Carta Política, dado que en nuestro ordenamiento tal solución se deriva del último párrafo del artículo 129 de la Constitución Política (...) En consecuencia, la costumbre constitucional puede servir como parámetro del juicio de constitucionalidad, siempre y cuando no sea “contra constitucionem”.

De conformidad con lo anterior, no se puede admitir que en la práctica de la Asamblea legislativa se puedan dar violaciones que atenten contra los derechos fundamentales.”^[97]

En otro pronunciamiento, la Sala Constitucional, en referencia al control sobre las decisiones legislativas, señaló:

“Al hablar de la autorización de la Asamblea Legislativa para interpretar las normas de su reglamento, no sólo en relación con las fuentes normativas escritas, sino también a las fuentes axiológicas (principios) y sociológicas (costumbre, prácticas y usos parlamentarios) dentro de una concepción sistemática que es le Derecho Parlamentario. (...) dado que el Reglamento de la Asamblea Legislativa no tienen previsto ningún procedimiento especial para integrar las normas –escritas y no escritas– que regulan la organización, funcionamiento y procedimientos parlamentarios (...) la discusión de si se debió de hacerse mediante reforma normativa y no mediante la técnica de la interpretación escapa al control constitucional, por referirse a un problema de actos de procedimientos propios de la regulación interna de la Asamblea Legislativa, como lo ha señalado con anterioridad este Tribunal, en sentencia No. 4262-97.”^[98]

2.5.6 PROBLEMÁTICA ACTUAL

Analizando las funciones de la Asamblea Legislativa en los últimos cincuenta años, ha cumplido dando respuesta permanente a las demandas sociales, no obstaculizando en progreso.

Sin embargo, puede indicarse que determinadas leyes han llegado a ser objeto de entredicho, ya que han generado:

- Un catálogo amplio de privilegios que favorecen a los mismos diputados y a variados sectores y han desfavorecido la imagen parlamentaria.
- Procedimientos complicados cuya función, sin que sea responsable directo el Parlamento, ha beneficiado la aparición de trámites engorrosos que han complicado la actividad estatal en el sector administrativo y en el judicial.
- Se han generado una serie de laberintos y trámites absurdos que desestimulan la acción, atropellan derechos y producen entrabamientos inexplicables e irracionales.
- Aparece la corrupción como respuesta o una opción que resuelve esa desequilibrada situación de congestión administrativa.
- Existe un completo sentimiento de indefensión en los sectores pobres, que se frustran y se angustian ante el intrincado camino de los trámites burocráticos.

“El tiempo, valioso siempre y hoy más que ayer, contrasta con una dimensión distinta, demasiado lenta, incompatible además con la necesidad de los ciudadanos de encontrar oportuna satisfacción a sus necesidades y a las exigencias de la comunidad. Juicios de diez años, procesos administrativos interminables, constituyen una forma de respuesta institucional lenta e impuntual, cara y formalista, promovidos por problemas de aplicación incorrecta y temerosa de la ley.”^[99]

Tomando en cuenta lo anterior se puede afirmar que existe un divorcio entre la realidad y la respuesta institucional, lo que exige con prontitud cambios mediante leyes u otro mecanismo parlamentario, la Asamblea Legislativa debe enfrentar un cambio de reformas importantes.

En el seno de la Asamblea Legislativa se encuentra un conjunto de órganos, actividades y procedimientos, que se pueden visualizar gracias a las formas de generación del Poder Legislativo. Este poder se ha constituido en un órgano complejo y complicado.

“El Plenario, ese órgano legislativo, importante pero complejo, se ha convertido en un *“cuello de botella”*, como se la ha denominado.”^[100]

Si bien se han generado esfuerzos por simplificarlo y uniformar los mecanismos procesales, esto no ha resultado nada fácil. Se pueden señalar algunos problemas como:

- La resistencia natural del ser humano al cambio.
- La oposición no siempre está de acuerdo en renunciar a los procedimientos establecidos, aunque resulten complicados con la finalidad de atrasar a la aprobación y obligar a la mayoría gubernamental a negociar.
- Falta de voluntad política.

Las reformas del Reglamento de la Asamblea no son muchas, pero sí de suma importancia para armonizar la realidad variante y la respuesta legislativa.

La regulación del tiempo de las intervenciones de las diferentes fracciones y sus diputados respecto a los grupos minoritarios, establecer simultáneamente plazos para el conocimiento de un asunto o determinar el número de sesiones para esta misma finalidad, constituyen reformas urgentes. El Parlamento como institución y sus miembros se beneficiarían, ya que adquirirían una conciencia de la dimensión del tiempo empleado en la acción parlamentaria.

Día a día el Plenario afronta un reto al tratar con una agenda cargada de asuntos, sin poder darles solución adecuada a los mismos.

Se señala al Reglamento como un culpable del problema del Plenario, por ser éste el camino jurídico de la actividad parlamentaria, otros señalan la calidad de los diputados y los trámites obsoletos.

Se indican una serie de factores que entorpecen la función eficiente del Parlamento, donde solo con la correcta disposición de todas las partes implicadas, el problema podrá resolverse. Para lograr esto se requiere un diálogo permanente y madurez política.

“Algunos diputados sacan provecho de los trámites lentos, bloquean la aprobación de un proyecto y así hacen valer derechos de las minorías: no es fácil renunciar a ellos, deben armonizar con los de la mayoría.”^[101]

CAPÍTULO III

PROCEDIMIENTO METODOLÓGICO

3.1 CARÁCTER DE LA INVESTIGACIÓN

Puede decirse que la investigación es tanto explicativa como descriptiva. Como expresa J. W. Best:

“La investigación descriptiva refiere minuciosamente e interpreta lo que es. Está relacionada con condiciones o conexiones existentes, prácticas que prevalecen, opiniones, puntos de vista o actitudes que se mantienen, procesos en marcha, efectos que se sienten o tendencias que se desarrollan. A veces la investigación descriptiva concierne a cómo lo que es o lo que existe se relaciona con algún hecho precedente, que haya influido o afectado alguna conexión o hecho presente”.^[102]

Desde esta perspectiva la investigación parte de un aspecto descriptivo, y este es básicamente una descripción de los mecanismos de negociación y la interpretación de las opiniones de los diferentes actores sociales al respecto.

Pero también se encuentran aspectos de investigación causal, aunque como explica Carlos A. Sabino, realmente no existe una clara diferencia entre lo descriptivo y lo explicativo:

“Las investigaciones descriptivas no se distinguen de las explicativas por un límite bien preciso y marcado. Si la descripción de un fenómeno es suficientemente completa, si se relacionan entre sí las variables que utilizamos para hacerla y si se emplean adecuados criterios teóricos para analizar los datos tendremos, al final de nuestra descripción, algo más que una simple visión panorámica de lo que nos ocupa: estaremos en condiciones de entenderlo, en el sentido más completo de la palabra, lo cual suponen llegar a una explicación. De allí que, en este sentido, es importante que el tesista no se debata en medio de lo que consideramos un falso problema, una distinción metodológica que no se corresponde con una paralela diferencia conceptual”.^[103]

Siguiendo al autor anterior, se tiene el criterio de que efectivamente en esta investigación se hará sobre todo una descripción, pero también se llegará a analizar la relación entre diversas variables incluidas en los objetivos de investigación tomando como sustento una serie de conceptos teóricos al respecto al analizar los resultados, situación que permitirá hacer una serie de explicaciones provisionales sobre las posibles causas de la poca efectividad de los procesos de negociación que posee la Asamblea Legislativa.

También se hace uso del recurso de la investigación comparativa, la cual brinda la ventaja de que permite medir un mismo fenómeno desde diferentes perspectivas.

La investigación tiene aspectos comparativos entre distintos tipos de actores políticos presentes en la discusión y aprobación de proyectos de ley en la Asamblea Legislativa, incluyendo las diferentes fracciones de los partidos políticos que tienen peso e influencia en las decisiones de los diputados a la hora de tomar decisiones al respecto.

El trabajo trata de combinar dos clases de metodología, la jurídica y la sociológica. Usa la sociología jurídica en la medida en que estudia **“el papel del personal autorizado y especializado en el campo del Derecho, Legisladores, Jueces, Administradores, Consejeros Jurídicos y prácticos del derecho.”**^[104] Esto por cuanto se procede a conocer lo que hacen los diferentes miembros de la Asamblea Legislativa y la forma como se estructuran los mecanismos de negociación.

La metodología jurídica se utiliza cuando se hace un balance de la aplicación de las normas jurídicas, en este caso, referidas a eficacia de la aprobación legislativa y el establecimiento de una negociación efectiva, teniendo como fin proponer alternativas.^[105]

3.2 CONCEPTOS FUNDAMENTALES

Algunos autores como Francisco Berlín Valenzuela^[106] abordan una parte del tema con otra denominación, «medios de información del Parlamento», para referirse a las preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación. De manera específica Pedro Planas percibe una definición de «procedimientos» que es la misma que usa García Martínez^[107] en los siguientes términos:

“Un procedimiento atañe una ordenación jurídicamente necesaria y preestablecida a través de una pluralidad de actos sucesivos realizados por sujetos y órganos diversos en una secuencia temporal determinada y que, pese a su relativa autonomía, se articulan en un objetivo común.”

Esta cita es muy importante porque da una idea del contenido de los procedimientos parlamentarios: actos sucesivos ejecutados por sujetos y órganos, en consecución de objetivos dentro de un ordenamiento jurídico.

Principios y reglas en el proceso de toma de decisiones

En una democracia hay principios, reglas y procedimientos que modelan el proceso de toma de decisiones. Estos elementos están más o menos internalizados en la ideología política de las sociedades, en los textos constitucionales, reglamentos y en ciertas prácticas al margen del sistema político.

Estos temas han sido tratados por los principales teóricos de la democracia contemporánea. Por ejemplo, Giovanni Sartori señala que una de las premisas de la democracia son las reglas de juego, y dice que: **“El proceso empieza con la regla (de juego) que establece cómo deben resolverse los conflictos; y esta regla (método) es el principio de mayoría”**. [\[108\]](#)

Esta regla es, pues, un método para tomar una decisión que se fundamenta en el principio de mayoría. Se observa en la actividad del Parlamento cuando en sus órganos se toman decisiones como la aprobación de una ley, la acusación de un funcionario público, la interpelación a un ministro, entre otras. Esto no quiere decir que el principio de la mayoría no se cuestione o que no tenga cuestionamientos en su aplicación.

De otro lado, se tiene el «principio de la unanimidad», que es practicado principalmente en los comités y se debe, según Sartori [\[109\]](#) a una reciprocidad de concesiones: **“Los comités generalmente logran un acuerdo unánime porque cada componente de grupo espera que, a cambio de avenirse en la discusión de un problema, los demás accederán con ocasión de otro problema, es decir, porque existe reciprocidad en las concesiones”**.

La aplicación de este principio (tan igual como el de mayoría) no significa que desplace a algún tipo de votación ni que los miembros de las Comisiones (comités), que toman las decisiones, compartan una misma opinión.

Además, se debe tener en cuenta que al momento de ponerlos en práctica, en el funcionamiento del Parlamento, uno u otro principio no son absolutos en su aplicación, ya sea en la Asamblea o en las Comisiones. Lo que sucede en muchos casos es que la unanimidad es alcanzada en mayor grado en las Comisiones y en menor grado en la Asamblea.

CONSENSO

Giddens da una acertada definición de consenso cuando dice que es el:

“Acuerdo entre los miembros de un grupo, comunidad o sociedad sobre unos valores sociales básicos... para que una sociedad dure durante un periodo de tiempo sustancial tiene que haber un “sistema de valores común”, que la mayoría de la población suscriba”. [\[110\]](#)

El consenso es un término ligado con la representación política. En una democracia representativa la elaboración de las leyes y el equilibrio institucional derivan del consenso, a diferencia del autoritarismo que acude a la lealtad ciega o el mero carisma para gobernar una sociedad.

De esta forma, las leyes de un país son aprobadas por los grupos representados en un órgano legislativo donde están representados partidos políticos que se supone fueron escogidos por los ciudadanos para cumplir con su tarea. Utilizando la reflexión de Sartori, el delegar las leyes en determinado cuerpo legislativo refiere a un consenso básico de los ciudadanos respecto a una serie de valores comunes, y entre estos, la división de poderes, el respeto a los resultados electorales y a los grupos representados en la Asamblea Legislativa.

En la misma Asamblea Legislativa puede hablarse del consenso a otro nivel, como los valores comunes que hacen que individuos de diversas ideologías e intereses puedan llegar a una serie de acuerdos. Si los valores comunes no existen o son demasiado débiles, es de esperar que no se pueda llegar a acuerdos.

ACTORES SOCIALES

Tomando en cuenta la sociología accionalista, se puede definir al actor social como el: **“... individuo o conjunto de individuos que llevan a cabo acciones sociales”**. [\[111\]](#)

Tomada la acción social como la acción humana que obedece a normas exteriores al individuo que las realiza y comunes a los demás individuos del mismo sistema social, pueda notarse que son extremadamente variadas. En el caso que nos ocupa están básicamente referidas a las acciones políticas.

Respecto al tema, la denominación de actores sociales hace referencia a los individuos que en conjunto toman una serie de acciones que tienen incidencia en las decisiones sobre proyectos legislativos, ya sean los propios diputados que son los partícipes directos, o los indirectos, donde están involucrados, asesores, otros poderes gubernamentales, sindicatos y cámaras empresariales.

GRUPOS DE PRESIÓN

Se concibe a los grupos de presión como grupos organizados que recurren a la presión para lograr sus fines, aunque muchas veces los grupos se limiten a plantear una demanda sin amenaza alguna.

Según Óscar Arias, el término grupo de presión no tiene por qué traer implícito una connotación de violencia o fuerza, a saber:

“... lo cierto es que entre los medios de presionar a la autoridad gubernamental se encuentran, entre otros, la persuasión, el sabotaje, el manejo de la opinión pública, la acción directa, etc.”^[112]

Ahora bien, Arias establece una distinción entre grupo de presión y grupo de interés. Un grupo de interés puede sentir que posee ciertas características que lo identifican, sintiéndose bastante ligado como para adoptar una posición concreta, pero no será un grupo de presión mientras no se decida a actuar acudiendo a la esfera donde se toman las decisiones. Según esto:

“... los grupos de presión son siempre grupos de interés, mientras que, a la inversa, los grupos de interés no son necesariamente grupos de presión, ya que para alcanzar sus metas pueden recurrir a vías ajenas a la gubernamental”.^[113]

Más adelante el autor hace una clasificación de los grupos de presión dividiéndolas en organizaciones profesionales (que reúnen a patrones o trabajadores o profesiones liberales (y las de vocación ideológica) donde básicamente estarían las organizaciones sociales (lo que hoy en día incluiría, además de las asociaciones, a las ONG).

Es necesario aclarar, que el término tal como es utilizado por Arias estaría incluido en el más amplio concepto de actores sociales, pues se considera a éstos como grupos de individuos que toman decisiones que influyen en los proyectos legislativos.

La única diferencia sería que en estos grupos de presión no son parte del sistema político tales como los partidos políticos y los otros poderes de la República que también tienen influencia pero que no calzan con la definición de grupos de presión.

Como el mismo Arias dice, apoyándose en Duverger:

““Los grupos de presión actúan sobre el Poder pero desde el exterior”. Los partidos son esencialmente políticos, mientras que los grupos por su propia naturaleza, tienden a preocuparse de problemas específicos y no se dirigen al electorado en términos amplios. La diferencia esencial, por tanto, es que, por naturaleza un partido, pero no un grupo, está usualmente inserto en el proceso político, que está dispuesto a formar un gobierno si es requerido para ello.”^[114]

Por lo tanto, los grupos de presión son parte de la sociedad civil, tomando lo civil como lo:

“Relativo a las relaciones e intereses privados en orden al estado de las personas, régimen de las familias condición de los bienes y contratos”.^[115]

Es decir, son relaciones entre grupos de intereses privados, no políticos, aunque estos intereses se proyecten al bienestar social o al beneficio de todos los miembros del grupo en general.

NEGOCIACIÓN

La negociación puede concebirse como el proceso de comunicación bilateral y multilateral alrededor de conflictos con el propósito de llegar a una resolución conjunta.

El concepto de negociación ha cobrado una mayor importancia en los últimos años, como mecanismo para la solución de diferendos. Tal importancia ha hecho de la negociación objeto de estudio científico, tanto desde la perspectiva de los instrumentos de negociación como desde la óptica de los objetivos perseguidos.

Juan Luis Colaiacovo apunta:

“En el caso de las escuelas de leyes, el interés profesional emana de la comprobación de que los egresados de esa carrera desempeñan una actividad estrechamente ligada con la negociación (dentro y fuera del marco de la justicia), a pesar de que se suponía que la tarea sustantiva del abogado era el litigio en la justicia. En lo que se refiere a las escuelas de negocios el interés se acrecienta, llegando inclusive a ser considerado un nuevo paradigma para el estudio de la administración, en la medida que se percibe la importancia del conflicto en la vida organizacional y el costo que implica un tratamiento no profesional del tema; los conflictos mal resueltos producen secuelas indeseables a corto, mediano y largo plazo, en la salud ocupacional, al perjudicar la moral de los funcionarios, desperdiciar fuentes valiosas de energía, reducir el espíritu de cuerpo y afectar el trabajo en equipo”.^[116]
La negociación es un fenómeno social y como tal, se manifiesta en cualquier tipo de relación humana y sus consecuentes interacciones, desde

las simples relaciones informales, hasta las situaciones más complejas y de importancia capital para la vida en sociedad, como pueden ser las necesidades de acuerdos diplomáticos entre naciones, acuerdos entre sectores políticos, acuerdos en las relaciones laborales y en aquellos temas vinculados a las armas (militares).

La negociación, como medio pacífico y cuyo espíritu está regido por los valores de lo justo, es un tema de preocupación trascendental para las sociedades creyentes de la paz y la justicia.

La utilización de los distintos mecanismos de la negociación, está en estrecha relación con el grado de madurez de las culturas. Dado lo anterior, es más notoria la utilización de la negociación en países desarrollados, que en aquellos caracterizados por bajos índices de educación formal y de historia conflictiva, donde suele utilizarse la fuerza como mecanismo tradicional de solución de disputas.

Queda claro que la negociación es un fenómeno de relación humana y constantemente se da en las relaciones que sostienen los distintos miembros de una sociedad.

3.3 EJES DEL ANÁLISIS

Para el análisis de los procesos de negociación se contemplarán tres ejes principales:

- **Mecanismos de negociación**
- **Consenso**
- **Actores sociales**

Para dar cuenta de este eje se considera una serie de variables básicas que permiten analizar experiencias de negociación particulares de cada grupo en la Asamblea Legislativa. Este conjunto de variables se resume en lo que se ha denominado modelo de análisis básico de los procesos de negociación política.

3.4 FUENTES

Existen dos tipos de fuentes usadas en la investigación:

Fuentes primarias: Constituidas por documentos originales, en el presente caso están dadas por los dictámenes y los proyectos de ley que ha emitido la Asamblea Legislativa.

Fuentes secundarias: Se basan en escritos donde estos autores ya han interpretado y sintetizado este tipo de información. Para esto, se acude a:

- Libros de teóricos internacionales, donde resaltan los de Giovanni Sartori, por ser uno de los autores que más ha tratado el tema.
- Revistas varias, donde destaca la revista parlamentaria de la Asamblea Legislativa que posee varios artículos con cierta relación al tema.
- Periódicos: Usados como una referencia para acontecimientos históricos puntuales y también para recoger las opiniones que diferentes personajes emiten en los medios.

3.5. SUJETOS DE INFORMACIÓN

Como se puede fácilmente deducir, en realidad un tema donde se discute sobre los procesos de negociación y los obstáculos que se enfrentan remite sobre todo a obtener la información de los mismos actores sociales, es decir de todos los implicados de los que se ha hablado antes diputados, asesores, otros poderes del gobiernos, sindicatos y cámaras empresariales.

Esto requerirá centrar el estudio en una técnica que permita interrogar directamente a los actores sociales para obtener respuestas que respondan a los objetivos perseguidos.

3.6 TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

Para el análisis de los casos se recurrió a una serie de entrevistas con las diferentes personas implicadas. La entrevista puede ser conceptualizada como: "... la relación directa establecida entre el investigador y su objeto de estudio a través de individuos o grupos con el fin de obtener testimonios orales".^[117]

Se ha expuesto que la entrevista es básica, por cuanto en una negociación los aspectos de interacción y roce social no tienen una constancia

escrita y por lo tanto es necesario establecer los procesos a través de los actores mismos.

Se quiere una entrevista que sea aplicada por medio de un cuestionario. El tener una serie de preguntas estructuradas que se puedan aplicar a diferentes personas (sin que ello excluya cierta flexibilidad) tiene la ventaja de poder comparar las preguntas comunes que se formulan a los entrevistados. Obviamente las preguntas del cuestionario tendrán variaciones dependiendo de la pertenencia de un individuo a determinado tipo de actor social.

Como se ha referido en varias ocasiones, los actores sociales influyen:

- Los diputados encargados de promulgar las leyes.
- Los asistentes y asesores, que brindan a los diputados una serie de información y opiniones que son valiosas en la toma de decisiones. Además, como sujetos de información proveen una visión sobre el trabajo de los mismos diputados y la Asamblea Legislativa en general.
- Funcionarios importantes de otros poderes de la República.

3.7 MUESTRA

En realidad, la muestra estará regida sobre todo por criterios de representatividad. El número de sujetos con los cuales contará el estudio es relativamente reducido, razón por la que no se pudo hablar de una muestra aleatoria representativa, sobre todo teniendo en cuenta que algunas personas pueden negarse a responder el cuestionario por un asunto de susceptibilidad personal.

Por lo tanto, se habla sobre todo de una muestra cualitativa, guiada sobre todo por los mencionados criterios de representatividad que permitan abarcar todas las opiniones importantes.

3.8 PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN

La guía metodológica propuesta para el análisis de los mecanismos de negociación pretende ser de mucha utilidad para extraer y ordenar la información. Se tiene en cuenta que algunos de los indicadores no pueden ser analizados en vista de que ciertos detalles de los procesos pueden ser olvidados por los actores al pasar algún tiempo. En este sentido, la forma más útil de aplicar la guía es en el momento del trabajo de los diputados, por cuanto se está inmerso en el ambiente sobre el cual se está preguntando. Respecto a los asesores y grupos de presión, también lo ideal es hablar con ellos cuando se encuentren en algún trabajo referente a la aprobación de un proyecto político.

En cuanto a las formas de análisis propuestas (el discurso de los actores, sus formas de acción y de interacción) se considera que serán de mucha utilidad para comprender los procesos estudiados de una manera integral.

Cabe señalar que se pretende, en lo posible, realizar un análisis cuantitativo, que analice el significado de las palabras, es decir se utilizará el análisis de contenido.

Esto implica transformar una serie de datos cualitativos en cuantitativos. Debe recordarse que las entrevistas, una vez transcritas, tienen una serie de opiniones y argumentos que son de difícil medición, por esta razón, debe acudir a realizar en lo posible una cuantificación numérica de los datos mediante técnicas matemáticas y estadísticas. Ahora bien, como dice Balcells, es necesario distinguir entre la medición de los hechos sociales y las actitudes:

“Los hechos sociales deben ser medidos con magnitudes objetivas, como si fueran cosas en el sentido que del hecho social daba Durkheim; en cambio las actitudes y opiniones ha de medirse, en una primera aproximación subjetivamente”. [\[118\]](#)

Esto implicará un proceso para distinguir cuáles son los datos que pueden ser directamente cuantificados de los que necesitan un tratamiento previo. Aquí el mayor problema es como verificar la conversión sin que el dato pierda nada de lo esencial. Para esto debe procederse a una doble transformación, la del instrumento matemático y la de los datos cualitativos en sí mismos.

3.9 ESTADO DE LA CUESTIÓN EN LA LITERATURA JURÍDICA Y SOCIAL NACIONAL

Sobre el tema específico no existe ningún estudio realizado en el país. Los investigadores han desarrollado sobre todo lo relativo a la democracia y la representación en el Parlamento pero nunca los mecanismos de negociación.

La única fuente hallada con cierta relación está en la obra de don Hugo Alfonso Muñoz “Manual Centroamericano de Técnica Legislativa”,

donde existe un capítulo denominado "Pasos para la negociación y aprobación política" en el cual se establece la existencia de dos caminos de negociación, el reglamentario y el que se logra mediante la negociación política (objeto de este estudio).

Sin embargo, como el título indica, solo se relatan una serie de pasos generales para negociar, de utilidad para cualquier propuesta, pero no se habla de la negociación o el consenso en un caso concreto.

De esta forma, se está ante un tema nuevo, lo que hace que se entre en un terreno desconocido, pues aunque se comenta mucho sobre los pactos y arreglos entre los partidos de la Asamblea Legislativa, nadie hasta el momento ha realizado estudios sobre la negociación y el consenso propiamente dicho en ese poder de la República.

También existe una excelente obra del Dr. Carlos Araya Pochet sobre la democracia representativa del año 1998, titulada "El Parlamento Costarricense en la perspectiva del Sistema Electoral y los Partidos Políticos (Contribución al Estudio de la Democracia Representativa)". El autor abarca colateralmente algunos de esos temas, sobre todo cuando se refiere al sistema electoral y de representación de diputados, factor importante en la crisis de consenso.

Se hace una serie de reflexiones sobre el papel de los partidos políticos y los grupos de presión en la crisis parlamentaria.^[119] El autor sostiene que los grupos de presión tienen el problema de que solo representan a ciertos sectores de la sociedad, lo que significa que sus medidas no necesariamente buscan beneficiar a todos los ciudadanos.

3.10 ALCANCES Y LIMITACIONES

ALCANCES

La investigación pretende indagar sobre las causas sociales y jurídicas que hoy impiden adecuados mecanismos de negociación que se lleven a un consenso instrumental sobre los problemas del país que se plasmen en los correspondientes proyectos de Ley en la Asamblea Legislativa.

LIMITACIONES

La principal limitación de un estudio de este tipo es la dificultad o renuencia de parte de ciertos actores a discutir aspectos que pueden ser criticados por el público, como es su influencia en la Asamblea Legislativa.

CAPÍTULO IV ANÁLISIS DE RESULTADOS

Lo expresado en el procedimiento metodológico en la sección referida a los sujetos de información, recolección de información y muestra para tratar un tema donde se discute sobre los procedimientos de consenso y los obstáculos que presentan, remite sobre todo a obtener la información de los mismos actores sociales implicados, en especial los diputados y asesores, quienes son en realidad los que viven a diario con esta problemática.

4.1 ANÁLISIS DE ENTREVISTAS

En relación con las respuestas dadas por los diferentes diputados y funcionarios entrevistados, cabe señalar, en primera instancia, que en la mayoría de los casos no se refleja una diferenciación marcada entre mecanismos y estrategias de negociación en las respuestas dadas, por lo cual, en algunos temas se ha de observar cierta redundancia en los términos utilizados.

4.1.1 ANALISIS DE ENTREVISTAS A DIPUTADOS Y FUNCIONARIOS DE LA ASAMBLEA

4.1.1.1 MECANISMOS DE NEGOCIACIÓN (MENCIONES)

A partir de las respuestas dadas por las personas entrevistadas, se pueden identificar diferentes mecanismos de negociación, dentro de los cuales el más importante es la **Reunión de Jefes de Fracción** (10 personas). Llama la atención el protagonismo que los jefes de fracción tienen en los procesos de negociación, ya que, según los entrevistados, es el principal y más efectivo mecanismo.

De este modo, Belisario Solano, diputado del PUSC, expresa que no se tiene: **“Casi ninguno. La negociación se da de Jefe a Jefe de Fracción”** Lo expuesto es complementado por el ex diputado Guido Alberto Monge, para quien existen otros mecanismos:

“Hay mecanismos formales que se dan mediante las reuniones de fracción, de jefes de fracción con el Directorio que están establecidos en el reglamento” (Ex Dip. Guido Alberto Monge, PLN)

Sobre este tema los minoritarios opinan que el hecho de que el jefe de fracción negocie solo provoca choques dentro de la fracción, siendo a veces más difícil ponerse de acuerdo, ya que lo acordado por el jefe puede no satisfacer a las otras personas.

“Sí existen (mecanismos) cuando los jefes de fracción negocian y al momento de hacerle saber a los compañeros de fracción vienen los problemas con los compañeros que tienen interés en alguna cosa, y a muchos no les gusta la forma como se realizó la negociación, ya que no hay un líder que una al grupo de diputados” (Ex Dip. Rafael Villalta)

De los consultados, tres personas señalaron como otro mecanismo de negociación la **reunión entre fracciones para armonizar agenda política y establecer alianzas estratégicas** (7 personas). Cabe señalar que sobre este punto representantes de las diferentes fracciones coinciden en que estas alianzas se hacen generalmente entre los partidos mayoritarios y se definen en términos numéricos para votar.

La participación de los minoritarios es secundaria y se les toma en cuenta cuando faltan votantes para aprobar o rechazar proyectos:

“No hay mecanismo de negociación, cuando el bipartidismo necesita unos se unen y sacan provecho de eso, luego se atacan; en los partidos emergentes no se ha podido debido a la gran cantidad de ideologías y pensamientos que tenemos”. (Ex Dip. Justo Orozco)

Se expresa así que prima una búsqueda de mecanismos utilitaristas de acuerdo con los intereses de cada grupo y no tanto el consenso entre las diferentes fracciones.

De los consultados, tres personas señalaron la **presión política como mecanismo de negociación**, ya sea por disposiciones o intereses del Poder Ejecutivo o por momentos particularmente importantes como elecciones, etc.

Por último, uno de los entrevistados señaló como mecanismo de negociación la consulta entre los diputados, y otra el consenso a través de la discusión.

Como se nota, el principal mecanismo de negociación es la reunión de los jefes de fracción, y las reuniones entre las fracciones, es decir las negociaciones se centran alrededor de estas.

TABLA No. 1
Mecanismos de Negociación (menciones)

	No.	%
Reunión de jefes de fracción	10	45,45
Reunión entre fracciones	7	31,82
Presión política	3	13,64
Consulta entre diputados	1	4,55
Consenso	1	4,55
Total	22	100,00

4.1.1.2 ESTRATEGIAS DE NEGOCIACIÓN

Sobre este punto, hubo respuestas muy variadas, donde diez personas afirmaron como la estrategia principal las Reuniones de Jefes de Fracción. Según las descripciones de algunos, los jefes de fracción definen la estrategia en sus reuniones informando posteriormente a la fracción la línea por seguir. En este punto se definen algunas características particulares de cada uno de las fracciones.

Los representantes del PLN citan la importancia de la discusión y el respeto a la divergencia, cuando algún diputado o diputada no está de acuerdo con la línea de fracción puede abstenerse de votar si así lo desea, con el fin de no afectar a la fracción. Para los representantes del PUSC, esto es un reflejo de la falta de liderazgo existente en esa fracción al no ser tan compacta o unánime.

“Muchas veces votamos, porque usted sabrá que la Fracción de Liberación es muchísimo más rebelde que la de la Unidad. La Unidad es más sumisa (...) Mientras que en Liberación el consenso se da porque nosotros peleamos tres días, hay más independencia. Entonces la Unidad dice que no tenemos liderazgo y eso depende de cómo usted lo vea...” (Ex Dip. Jocelyn Sawyers, PLN)

Los representantes del PUSC definen su fracción como compacta, en la que se respeta la decisión de la mayoría. Esto es calificado por los liberacionistas como sumisión, lo que atribuyen a la fuerte presión del gobierno de turno. **“La Fracción de la Unidad es compacta y siempre llega a acuerdos”** (Ex Dip. Danilo Ramírez, PUSC)

Otra estrategia señalada por ocho entrevistados son las conversaciones informales conocidas como *lobby*, las cuales se dan fuera de los espacios formales de discusión y tienen como fin la discusión y el convencimiento.

“Hay otros mecanismos informales que se dan en la misma tesitura de conversaciones, pero que no son comunicadas y que tienen un papel importante, porque una conversación entre dos diputados de diferentes fracciones con el fin de establecer algún acuerdo no comunicado al grupo político, es parte de la dinámica de negociaciones internas que se dan en el Congreso.” (Ex diputado Guido Alberto Monge Jefe de Fracción PLN)

Otros tres consultados afirmaron que alianzas estratégicas son mecanismos bastante utilizados por las fracciones. Al respecto Daniel Gallardo afirma:

“La relación se da entre las dos fracciones mayoritarias, las estrategias con los grupos minoritarios es la negociación, la conversación en temas, la negociación en los debates” (Ex diputado Daniel Gallardo, PLN)

Es decir, las alianzas responden a los intereses puestos en juego en ese momento, no son permanentes; aunque existan representantes minoritarios, si se logra establecer una alianza entre los mayoritarios, la posición de los minoritarios tiene poca importancia. Dos perspectivas acerca de las alianzas vistas desde los grupos minoritarios son las siguientes:

“Las estrategias que se utilizan es unirse pero sólo en propuestas sociales con bloques de diputados que creemos que el Estado debe colaborar, pero solo en proyectos muy específicos y no todo el tiempo”. (Ex Dip. Justo Orozco)

“Durante estos tres años se ha dado más la segunda posición. Algunos de los dirigentes de los partidos mayoritarios tienen la idea de que si un proyecto necesita 29 votos, los buscan y si son 38, también. De modo que nos vemos excluidos de ese diálogo real, donde se toman las decisiones, lo que ha llevado a muchos fracasos” (Dip. Walter Muñoz, PIN)

Otras estrategias citadas son el atraso en las votaciones y presión a través de medios de comunicación. Ambas estrategias fueron citadas por miembros del PUSC:

“... lo dilatan lo más que puedan para demostrar que no están de acuerdo, quizás, con una negociación que hizo el jefe de fracción, en la que no están de acuerdo o en la que su parecer no fue tomado en cuenta”. (Ex Dip. Liglia Castro, PUSC)

“Como el Parlamento se puede paralizar con un solo diputado o tres diputados pueden paralizarlo durante meses, el Reglamento se ha prestado para utilizar la estrategia de chantajear u obstruir, o lo que llamamos a lo tico, aplicar el filibusterismo. (...) voy a hablar todo lo que pueda para evitar que se vote”. (Ex Dip. Jorge Eduardo Sánchez)

Ambos diputados denuncian un problema que influye en el entorpecimiento de la toma de decisiones, que se ha convertido en el modo de protesta y modo de afrontamiento por parte de los representantes de grupos minoritarios y de oposición ante la inminencia de decisiones en las cuales no se sienten del todo partícipes.

En relación a la presión que ejerce los medios de comunicación, es una estrategia que se ha legitimado en el ámbito legislativo y fuera de esta

y que ha sido la respuesta ante el entorpecimiento del proceso correspondiente al poder legislativo.

“...el Poder Ejecutivo diseña su propia estrategia para presionar desde afuera, vía medios de comunicación, la necesidad de aprobar proyectos de seguridad, en este mes que pasó”. (Dr. Ovidio Pacheco, ex Presidente Asamblea Legislativa).

“...hemos analizado que la forma es tratar de desgastarlos ante la opinión pública, de manera que no les convenga el seguirse oponiendo a un proyecto de ley, porque les está ocasionando un desgaste innecesario”. (Lic. Mario Redondo, Jefe del Departamento de Asesores del PUSC en 1998-2002, actual diputado)

En muchos casos la reacción de los partidos involucrados es proteger su imagen más que informar o argumentar la razón de su posición. Esta afirmación es respaldada por las palabras del diputado Carlos Salas del PUSC, quien afirma:

“La negociación política se da, pero yo hubiera querido que se hiciera comparando proyectos para determinar cuáles son los mejores, pero en la mayoría de los casos esto no se da en ese sentido, sino en el interés de cada uno de los partidos sin pensar en el bienestar de todos los costarricenses”.

En síntesis, cuando se hace referencia a la estrategia de negociación, de nuevo sale a relucir el tema de las reuniones de fracción, pero también toman relevancia las conversaciones informales y las alianzas estratégicas entre las distintas fracciones.

TABLA No. 2
Estrategias de Negociación

	No.	%
Reuniones de fracción	10	45,45
Conversaciones informales	8	36,32
Alianzas estratégicas	3	13,62
NR/NS	1	4,54
Total	22	100

4.1.1.3 FORMA EN QUE SE LLEGA A ACUERDOS

Sobre la forma en que se llega a acuerdos, seis diputados señalaron la búsqueda del consenso como la forma en que se llega a acuerdos, otros cuatro, movimiento en bloque; mientras que tres dijeron seguir lo dispuesto por el jefe de fracción, además del respeto a la diferencia de opinión dentro de las fracciones. Para finalizar, tres expresaron que es difícil llegar al consenso.

Como se observa, la respuesta no es inherente a la pregunta, pues el consenso está implícito en la búsqueda de acuerdos.

Los mecanismos de definición por consenso implican la discusión y, si es el caso, la modificación de posiciones con el fin de concentrar la mayor cantidad de personas en una posición definida ya sea en ámbitos formales o informales.

A pesar de que este es un principio que se refleja en las respuestas de ambos partidos mayoritarios, los socialcristianos tienden a la homogeneidad y el movimiento en bloque, respetando la voluntad de la mayoría, y los liberacionistas tienden más a la discusión, los mismos entrevistados la catalogan como una fracción menos homogénea, más independiente aunque ambos grupos reconocen la importancia de que se respete la voluntad de la mayoría de la mejor forma posible.

“En el caso de la Unidad Social Cristiana, todavía, hasta hoy (...) se responde a los líderes del Partido, aunque sean tres o cuatro. Hay homogeneidad en lo que le conviene al país.

No sucede así con Liberación. Ahí ha sido más difícil, porque hay más independencia interna y no hay respeto a que la mayoría decide la unanimidad de una decisión”. (Ex Dip. Jorge Eduardo Sánchez, PUSC)

Cabe señalar que el permitir que una fracción se divida o no en una votación depende de la importancia de esta. Al respecto, el diputado Manuel Larios afirma:

“Se llega a acuerdos en fracción, pero no por unanimidad. Como norma tenemos que en proyectos de mucha relevancia se acata la voluntad de la mayoría”.

La definición de la línea de fracción por el jefe, fue citado como otro modo de llegar al acuerdo, llama la atención que, aunque fue citado por los representantes del Partido de Liberación Nacional en otros momentos, ninguno lo señaló como un mecanismo importante para la negociación interna. Las tres personas que lo citan son representantes del Partido Unidad Social Cristiana.

“Las reuniones de la fracción no son para tomar acuerdos estratégicos para negociación política. Cuando llegan a la fracción los lunes, generalmente, el jefe de fracción ya lleva conversado el asunto, porque ya ha hecho negociación”. (Ex Dip. Belisario Solano, PUSC)

Los representantes de los partidos minoritarios denuncian la inexistencia de consenso y liderazgo en los partidos mayoritarios.

“Los de ahora no tienen ni una ni otra; no se sabe qué es lo que están planteando en el fondo, no se sabe cuál es la dinámica ni de qué es lo que quieren convencer, sino que ha habido mucha improvisación y, por supuesto, una crisis de fracciones que no tienen liderazgo ni interna ni externamente”. (Ex Dip. Walter Muñoz, PIN)

Esta última intervención pone de relieve la funcionalidad de la estrategia que maneja la Asamblea para poder controlar la dispersión que se da dentro del mismo partido, que es la línea de jefe de fracción, esto permite mantener la cohesión dentro del partido a pesar de las diferencias, la orientación a la vez que mantiene la posibilidad de alcanzar objetivos preestablecidos en la cúpula.

Esta estrategia de consenso indica el peso de la fracción política a la que se pertenezca y la posición que esta tenga en la forma en que se toman las decisiones. Es decir, los intereses políticos se resumen en la posibilidad de pérdida o ganancia de votos en las siguientes elecciones, por lo tanto, se vota muchas veces no por los beneficios que uno u otro proyecto pueda traer a la colectividad, pesan más los beneficios que pueda haber a lo interno del partido.

Puesto que los representantes de los partidos minoritarios no tienen un peso real al ser tan pocos, tienden a adherirse a los proyectos presentados con los que sienten cierta afinidad o interés particular.

TABLA No. 3
Forma en que se llega a acuerdos

	No.	%
Búsqueda de consenso	6	42,86
Movimiento en bloque	4	28,57
Acatamiento a jefe de fracción	3	13,62
Respecto de otros puntos de vista	3	13,62
NR/NS	6	27,24
Total	22	100

4.1.1.4 FORMA EN QUE SE DISCUTE CUANDO SE TRATA DE LLEGAR A ACUERDOS

De los consultados, diez personas afirmaron que el principal medio son las reuniones entre los jefes de fracción, ya sea en reuniones formales, comisiones o conversaciones informales en las cuales se llegan a acuerdos y se forman alianzas; otras tres expresaron que por medio de las negociaciones a lo interno de las fracciones y con diputados de otras fracciones; dos consultados expresaron que la forma era el convencimiento y la persuasión, mientras que un encuestado expresó que el medio era el movimiento en bloque, y dos por medio de las discusiones, por último una señaló la influencia que tiene el Poder Ejecutivo en la necesidad de negociar entre fracciones.

Por lo tanto, puede observarse de nuevo que las principales formas para llegar a acuerdos giran alrededor de las fracciones, sobre todo mediante la reunión de los jefes de fracción.

En las reuniones entre los jefes de fracción de toman acuerdos que luego son comunicados a la fracción en pleno. Al respecto, el ex diputado Danilo Ramírez, PUSC afirma: “**El jefe de fracción es quien da la estrategia y discutimos en la reunión y creo que para eso es el jefe**”.

En esta pregunta se pone de manifiesto una vez más el protagonismo de los jefes de fracción en la toma de decisiones y la negociación; incluso se denota la falta de participación real a este nivel de los demás miembros de la fracción, especialmente en los casos que por razones diversas se tiene un interés particular de que se aprueben ciertos proyectos y en los que se necesita mayoría, por lo que se debe definir una línea de fracción.

“Cada fracción, a lo interno, ha tomado su posición y el jefe negocia. Otras veces, el jefe negocia de manera personal y los integrantes de la fracción no conocen esta posición y se dan problemas”. (Ex diputado Carlos Salas Salazar, PUSC)

La negociación entre los diputados de las diferentes fracciones se da, principalmente, en caso de que no sea necesario definir línea de fracción: “**También, entre los mismos diputados en las reuniones de Comisión, a veces se ponen de acuerdo y en donde no hay línea de fracción, por el interés que muestre un grupo de diputados influyentes en ello**”. (Lic. Mario Redondo, ex Jefe del Departamento de Asesores PUSC y actual diputado)

La mención que se hace sobre la influencia del Poder Ejecutivo en la forma en que se discute para llegar a acuerdos demuestra el peso que tiene este en el desarrollo de los acuerdos y las decisiones, lo que implica la existencia de una línea externa que debe ser respetada y acatada por las fracciones, independientemente de si se trata de la fracción de gobierno o la de oposición.

“Es un proceso muy complicado que no depende solo de la capacidad de liderazgo del jefe de fracción, sino también de aspectos colaterales como, por ejemplo, si estás o no en oposición. A veces cuesta más construir consensos internos, porque el Presidente de la República, sus ministros, el manejo de las transferencias del Presupuesto Nacional, juegan un papel fundamental para el alineamiento de las voluntades de los diputados en Gobierno”. (Ex diputado Guido Alberto Monge, jefe de fracción PLN)

En este punto, el señor Monge añade: **“El equilibrio entre la búsqueda de acuerdos o consensos para la aprobación de leyes por encima de intereses partidarios tiene que contrastarse con la responsabilidad de control político que se tiene que ejercer en una posición de oposición”.**

Este último señalamiento indica la existencia de fuerzas internas y externas que influyen a lo largo del proceso y las cuales definen y moldean el logro de acuerdos entre los diferentes actores del proceso de negociación. Algunas de las fuerzas internas que se pueden contar son la posición personal de cada diputado, la posición ideológica del partido y la posición de la fracción dentro del parlamento (minoría, oposición o gobierno).

Entre las fuerzas externas se puede citar la posición e intereses del Poder Ejecutivo y el momento político, en esta categoría se podría incluir los acuerdos de jefe de fracción antes de la exposición a la fracción.

Respecto a las negociaciones entre fracciones, se señaló también que no todas las fracciones tienen el mismo peso, por lo cual, dependiendo de las necesidades del momento, se hace más importante la negociación y el acuerdo que en otro.

TABLA No. 4

Forma en que se discute cuando se trata de llegar a acuerdos

	No.	%
Reuniones de jefes de fracción	10	45,4
Reuniones a lo interno y con otras fracciones	3	13,62
Acuerdos en comisiones	2	9,08
Convencimiento y persuasión	2	9,08
Movimiento en bloque	1	4,54
Discusiones	2	9,08
Influencia del Poder Ejecutivo	1	4,54
NS/NR	1	4,54
Total	22	100

4.1.1.5 PASOS QUE SE EJECUTAN PARA LLEGAR A UN ACUERDO

Respecto a este aspecto, los entrevistados citaron diversos pasos hacia el acuerdo, se citan los siguientes en diverso orden y frecuencias variables:

- Reunión entre jefes de fracción y exposición de las decisiones tomadas ante la fracción (3 personas).
- Establecimiento de una agenda de consenso (1 persona).
- Exposición de decisiones de representantes de comisión ante su fracción (1 persona).
- Respeto de decisión de la mayoría (2 personas).
- Exposición de proyectos por parte de diputados (1 persona).
- Convencimiento y persuasión (3 personas).
- Consulta de diputados a asesores (2 personas).
- Conversaciones informales entre los diferentes actores (1 persona).
- Definición de roles para la exposición y discusión en plenario (1 persona).
- Votación a lo interno y entre las fracciones (3).
- Inclusión de los representantes minoritarios (3 personas).

“Cada diputado lleva a su fracción sus iniciativas de interés o problemas por resolver. La fracción decide si le da el apoyo, entonces el jefe habla con el resto de los jefes de fracción...” (Ex Dip. Ovidio Pacheco, Presidente A.L.)

“En lo que sí estamos de acuerdo es en que salgamos todos a una sola vez y si hay una o dos personas que no están de acuerdo se trata de convencer y aclarar dudas. A veces uno lo acepta y vota, otras no”. (Ex diputada Jocerlyn Sawyers PLN)

Puesto que el partido de oposición no está sometido tan fuertemente por el Poder Ejecutivo, se da en él una manifestación mayor de la discrepancia entre los miembros de la fracción, tienden más al diálogo y el convencimiento.

“Es como un pacto que se hace: yo no voy a estar, me voy a salir, voy a agotar el tiempo hasta donde sea posible y algunas otras cosas son de sorpresa. Voy a reiterar mociones...” (Rodrigo Castillo Escalante, funcionario de la A.L.)

Luego de las votaciones a lo interno, existe una definición de los roles que cada persona va a asumir dentro del proceso, incluso en ese

momento, se está definiendo una estrategia de discusión e intervención.

“Entre jefes de fracción lo primero que se hace es que cada quien convoca a su fracción para comunicarle cuál fue la decisión tomada y de esta manera ver si están o no de acuerdo, pero después vigilar porque estos acuerdos se tomen”. (Diputado Daniel Gallardo, jefe de fracción, PLN)

Es decir, la toma de decisiones se da de arriba hacia abajo, se intenta que dentro de la fracción se respete la línea preestablecida.

“Cuando se trata de lograr un acuerdo, de modo que se logren los 38 votos, lo que se hace es plantear el interés en aprobar una cantidad de proyectos y preguntar si tienen interés en algunos otros; si lo aceptan así se redacta una moción de agenda de consenso y se altera el orden del día para ubicar los proyectos según el orden de prioridad que se defina”. (Lic. Mario Redondo ex Jefe Departamento de Asesores PUSC y actual diputado)

Las agendas de consenso implican, al menos en este caso, un interés para alcanzar mayoría de votos, tiene una ventaja, que es agilizar las votaciones y por tanto, la aprobación de proyectos definidos. La desventaja es que, al estar mediado por intereses numéricos, los partidos minoritarios quedan al margen pues no tienen un aporte significativo en ese proceso.

Así como los proyectos pueden variar con respaldo del Poder Ejecutivo, los diputados de las diferentes fracciones pueden presentar sus proyectos y luego de haber pasado por las votaciones de fracción, ser expuestos a las demás fracciones, en ese caso, el proceso se da de abajo hacia arriba, mediado siempre por el representante de la fracción.

El rol de los minoritarios es más bien un comodín respecto a las fracciones mayoritarias y se les trata como tal, aún en esas condiciones, tienen un papel importante y esto lo saben los mayoritarios, pues, como es conocido, un modo de protesta comúnmente utilizado en el Parlamento es el entorpecimiento del proceso a través de largas intervenciones y mociones continuas que tienen como objetivo extender las votaciones y desgastar a los demás diputados.

En resumen, aunque en diferentes momentos, los pasos para la negociación son claros y definidos, pero varían según las circunstancias particulares del momento, el origen del movimiento, la posición en el Parlamento y los intereses existentes.

En los pasos que se ejecutan para llegar a un acuerdo de nuevo sobresalen en las menciones las reuniones con los jefes de fracción, pero también el convencimiento y la persuasión, así como la inclusión de los partidos minoritarios, y la votación a lo interno y entre las fracciones.

TABLA No. 5
Pasos que se ejecutan para tratar
de llegar a un acuerdo

	No.	%
Reunión entre jefes de fracción	3	13,62
Convencimiento y persuasión	3	13,62
Inclusión de representantes minoritarios	3	13,62
Votación a lo interno y entre las fracciones	3	13,62
Respeto de decisión de mayoría	2	9,08
Consulta de diputados a asesores	2	9,08
Otros	5	22,7
NR/NS	1	4,54
Total	22	100

4.1.1.6 SATISFACCIÓN CON EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN ACTUAL

Paradójicamente, el 72.64% de los entrevistados está satisfecho con los proceso de negociación que se tiene actualmente, pese a la parálisis legislativa que se vivía cuando se elaboró la consulta, aunque consideran que se le podrían hacer mejoras.

Algunos representantes del PUSC, señalaron como principales problemas la falta de espacios y mecanismos de control político, la pérdida del patriotismo, la cortesía y el compromiso, y la falta de una planificación adecuada. A este respecto, el Lic. Mario Redondo, ex Jefe de Departamento de Asesores PUSC y actual diputado afirma:

“Primero, creo que la Asamblea es un río revuelto, en donde a falta de espacios para ejercer el control político de una manera efectiva, los diputados se aprovechan de la parte legislativa para ejercer este control político. Ni se hace bien la parte legislativa ni se hace de manera efectiva la parte de control político”.

La falta de planificación fue señalada por el ex diputado Carlos Salas Salazar, representante del PUSC, él denuncia: **“No hay una planificación adecuada, por cuanto los proyectos que uno presenta hacen fila en la corriente legislativa y puede ser que el mejor proyecto de estos cuatro años esté en el lugar 250 y ahí permanecerá por muchos años”.**

Esta respuesta hace cuestionarse el criterio de planificación del gobierno, en muchos casos, se buscan soluciones inmediatas o impulsar proyectos que no responden a las necesidades que el país tiene en ese momento sino a un asunto de intereses políticos y de momentos políticos, por esta razón, la efectividad del Parlamento y los pasos que sigue a la concertación pueden cuestionarse.

Sus sugerencias fueron el mantenimiento y la mejora de la participación de los diputados, el establecimiento de mecanismos de control político y un mayor respeto a la decisión de la mayoría.

Asimismo, una gran parte de los representantes del PLN están de acuerdo con los procedimientos actuales, y sugieren la fijación de plazos para votaciones y discusión y la mejora en los espacios de negociación e intercambios de opinión.

“... soy proponente de una reforma que habla de una posibilidad de que la Asamblea resuelva de una manera más pronta, lo que se ha llamado la fijación de plazos de votación para ciertos asuntos...” (Ex Dip. Alex Sibaja, PLN)

Los minoritarios coinciden en la importancia de fijación de plazos y control de mociones, plantean como problemas en los procedimientos actuales la falta de autonomía del Poder Legislativo por presión del Poder Ejecutivo, la falta de negociación y transparencia y los intereses encontrados que entorpecen los acuerdos.

“El gobierno impulsa un proyecto y si Liberación está en campaña, se opone radicalmente y, al final, si faltan dos los mandan al baño o a Europa, para tener los votillos para que se apruebe. Negociación transparente, de cara al pueblo o la prensa, en proyectos importantes y grandes no ha habido nunca”. (Ex diputado Célmo Guido Cruz, Fuerza Democrática)

Por su parte, el ex diputado Ovidio Pacheco considera que los problemas fundamentales del Poder Legislativo se encuentran a nivel de reglamento y se refieren a la definición de los plazos.

El Lic. Guido Valerio, Director de Análisis Presupuestal de la Asamblea Legislativa, sugiere el establecimiento de asesoría como parte del procedimiento general:

“... creo que lo que sí se debe tener, aunque se mantengan estos procedimientos, es una parte asesora bien definida, donde a los diputados se ponga bien claro los alcances de los problemas de lo que se quiere solucionar...”

TABLA No. 6
Satisfacción con el proceso
de negociación actual

	No.	%
Si	16	72,64
No	6	27,24
Total	22	100,00

4.1.1.7 INFLUENCIA DEL PODER EJECUTIVO EN EL ÉXITO O FRACASO DE LAS NEGOCIACIONES

En este apartado hubo mucho consenso por parte de los entrevistados, independientemente de la fracción o puesto que representan, debido a que el 90.08% de los entrevistados coincidió en que no hay autonomía en el Poder Legislativo, porque sus movimientos están controlados por el Ejecutivo.

“Los proyectos que envía el Poder Ejecutivo los respetamos, aunque en algunos casos no estemos de acuerdo. Se respeta el interés del Presidente. En algunas ocasiones se producen discusiones fuertes sobre la conveniencia del proyecto; sin embargo, por ser diputados de gobierno, siempre prevalece el interés del Poder Ejecutivo”. (Ex diputado Walter Céspedes, Vicepresidente Asamblea Legislativa)

Aún así, consideran que es importante que exista conexión entre ambos poderes siempre y cuando no haya un entrometimiento excesivo del Ejecutivo pues esta acción es calificada como imprudente, y que más bien haya negociación y diálogo y no imposición.

“Tiene derecho de iniciativa durante todo el año, es indispensable que exista una comunicación básica entre el Ejecutivo y el Legislativo, es imprudente e incorrecto, y normalmente entorpece una intromisión excesiva, (...) ese estilo en todos los gobernantes es de control del parlamento lo que ha sido muy criticado, es muy difícil que si no hay acuerdo entre los dos se pueda implementar eficientemente algunas leyes. Lo mejor es que poderes ejecutivos hagan sus planteamientos convenciendo y no mandando a su fracción de gobierno una orden para imponerla”. (Dip. Alex Sibaja, PLN)

Aquellas personas que respondieron que el Poder Ejecutivo no tiene tanta injerencia en la toma de decisiones, fueron dos solamente, el argumento es el contrapeso que establece la existencia de diferentes fracciones.

TABLA No. 7
Influencia del Poder Ejecutivo en el éxito o fracaso de las negociaciones

	No.	%
Sí	20	90,8
No	2	9,08
Total	22	100,00

4.1.1.8 INFLUENCIA DE LOS SINDICATOS Y OTROS GRUPOS EN LA NEGOCIACIÓN

Catorce entrevistados respondieron que la influencia de los sindicatos sí era decisiva, por otra parte seis personas dijeron que no, mientras que otra no respondió. Además, una señaló que sólo en ciertas situaciones.

En este punto cabe señalar que algunos de los entrevistados hicieron la diferencia entre grupos sindicales y cámaras y grupos empresariales o con intereses particulares en los cuales se incluyeron las empresas privadas, el narcotráfico y las mafias.

También hubo diferencias en el modo en que diversos grupos se vuelven influyentes, en estos se incluye la presión del pueblo en general, la amenaza y el interés de los partidos políticos. Una de las personas considera que los sindicatos no son los influyentes, sino otros intereses particulares.

Los funcionarios y los representantes de partidos minoritarios coincidieron en el interés político como una variable predominante:

“No es decisiva, pero cuando las barras están llenas, a favor de la aprobación de un proyecto, algunos diputados aprovechan para apoyar algún proyecto aun en contra de su propio criterio, porque les gusta congraciarse con la gente y aprovechan para hacer política”. (Diputado Walter Céspedes, Vicepresidente Asamblea Legislativa)

Asimismo, los representantes minoritarios denunciaron la influencia de otros grupos en la toma de decisiones a través del chantaje y la amenaza. El modo de presión de los sindicatos no se consideran muy efectivo, salvo en algunas ocasiones, un ejemplo muy citado es el caso del proyecto de ley para la modernización el ICE (Combo ICE):

“En cuanto a sindicatos, algunas veces. Como por ejemplo, en el caso del COMBO ICE y otros. En cuanto a las cámaras, al narcotráfico y a las mafias es totalmente decisivo. Aquí, la mafia o el narcotráfico mueve las manos y tiemblan las curules adentro. Y lo digo con inmunidad y sin ella”. (Ex diputado Célmo Guido Cruz, Fuerza Democrática).

En el caso de los representantes del Liberación Nacional, un punto de interés es el rol que deben jugar los diputados cuando se confrontan intereses de diversos grupos en el proceso de negociación y votación. En este caso el buscar un punto de conciliación es muy importante:

“No hay ninguna duda de que la posición de cualquier organización sectorial tiene un gran peso. Son posiciones que se toman en cuenta, que generan polémica y, a veces, se enfrentan sectores aquí por una posición y a nosotros nos corresponde buscar el punto medio”. (Ex Dip. Alex Sibaja, PLN)

Los representantes del PUSC a su vez pusieron más énfasis en las medidas de presión aplicadas por los diferentes grupos hacia los diputados:

“Todos los gremios influyen y, es indudable que en ciertos diputados existe temor, porque uno siente peligro al salir de la calle, cuando los gremios se manifiestan. Hay que tener cuidado” (Ex diputado Danilo Ramírez, PUSC)

En resumen, los grupos interesados o incluidos en procesos de negociación y votación provienen de diferentes lugares y utilizan diferentes modos de presión influenciando en las votaciones, por lo tanto, se puede incluir otro elemento a las fuerzas externas que influyen en la negociación, los grupos de presión.

-
-
-
-

TABLA No. 8
Influencia decisiva de los sindicatos y otros grupos de presión

	No.	%
Sí	14	63,56
No	6	27,24
Ocasionalmente	1	4,54
NR/NS	1	4,54
Total	22	100,00

4.1.1.9 RAZONES EN LA DIFICULTAD DE APROBACIÓN DEL PROYECTOS DE LEY

Aquí hubo respuestas diversas que pueden ser clasificadas en seis categorías distintas:

- Intereses políticos (6 personas).
- Falta de involucramiento (3 personas).
- Mucha demagogia y falta de acuerdos (3 personas).
- Desconocimiento o desacuerdo de lo que se considera importante (2 personas).
- Problemas de reglamento (2 personas).
- Falta agenda nacional (1 persona).
- Leyes que deben mejorarse (1 persona).

Son principalmente los representantes del PUSC y de los partidos minoritarios los que consideran que son los intereses políticos de las diferentes partes los que entorpecen la aprobación de los proyectos:

“Por el interés político. ¿En qué me beneficio o en qué no me beneficio si ese proyecto se aprueba? Aquí la parte política nunca se pierde de vista”. (Ex diputada Ligia Castro, PUSC)

Otras personas consideran que es la falta de conciencia, información e involucramiento lo que entorpecen el proceso, se interponen asuntos personales de los actores y se olvida el objetivo original por el cual están o deberían estar trabajando, que es el beneficio del país en general. Al respecto el ex diputado Rafael Villalta afirma:

“No hay un grupo de diputados de cada fracción que se involucren en las decisiones importantes por tomar y esto no se da por falta de ponerse de acuerdo...”

Otro punto señalado, principalmente por los liberacionistas, es la falta de acuerdos reales y el irrespeto a la diferencia:

“El consenso no es que hablemos y usted acepta lo que yo digo. El consenso es negociar. No puede ser unilateral y, además, debe respetarse lo consensuado.

Es falso que en Costa Rica seamos respetuosos y eso da desconfianza que es importante en una negociación”. (Ex diputada Jocerlyn Sawyers, PLN)

Consideran que la fracción en gobierno tiende a imponer en lugar de persuadir y negociar, lo que entorpece la toma de decisiones, además se da pie a discusiones interminables que no llevan a nada.

Dos representantes de los partidos minoritarios ponen en tela de juicio el concepto “importante”, pues lo que puede ser importante para unos, puede no serlo para otros, por esta razón, se debe comenzar por definir el criterio del que se parte para definir la importancia.

Respecto a las fallas del Reglamento, Lic. Mario Redondo, Jefe Departamento de Asesores del PUSC en el momento de la consulta y hoy diputado afirma:

“El Reglamento está hecho para permitir el derecho al veto, para obstaculizar, para facilitar el enfrentamiento y no la negociación”.

Otro punto que se tomó en cuenta es la calidad de las leyes; para Gallardo, jefe de fracción de Liberación Nacional, la Asamblea no es una fábrica de leyes, toda propuesta debe ser revisada de forma crítica y minuciosa y si es necesario debe ser modificada, por esta razón se puede tomar más tiempo en la aprobación de proyectos.

TABLA No. 9
Razones en la dificultad para la aprobación de proyectos

	No.	%
Intereses políticos	6	27,24
Falta de involucramiento	3	13,62
Demagogia y falta de acuerdos	3	13,62
Desconocimiento de lo importante	2	9,08
Problemas de reglamento	2	9,08
Falta de agenda nacional	1	4,54

Leyes que deben mejorarse	1	4,54
Otros	4	10,16
Total	22	100,00

4.1.1.10 IMPORTANCIA DEL REGLAMENTO LEGISLATIVO EN LA CRISIS DE CONSENSO

Sobre este apartado, los participantes respondieron de la siguiente forma:

- Sí, es un problema de reglamento (13 personas).
- Es más bien un problema de la actitud de los diputados, compromiso (3 personas).
- Es un problema de corrupción (1 persona).
- Es un asunto de voluntad política (2 personas).
- N.R. (3 personas).

El Reglamento legislativo se le da una gran importancia, pues el 59.09% dice que es relevante en el entramamiento de la Asamblea Legislativa, mientras que el 27.24% afirma que no es un problema de Reglamento, de ellos el 13.62% afirma que más bien es un problema de actitud de los diputados y de compromiso, mientras que el restante 9.08% dice que es un asunto de voluntad política, y por último un 4.54% afirma que es un problema de corrupción.

TABLA No. 10
Importancia del Reglamento
legislativo en la crisis de consenso

	No.	%
Sí	13	59,09
No	6	27,24
NS/NR	3	13,62
Total	22	100

Al respecto, el ex diputado Jorge Eduardo Sánchez Sibaja señala:

“El Reglamento es decisivo; es anacrónico, obsoleto y desactualizado como mecanismo de trabajo del Parlamento. Para mí el Reglamento es una de las columnas vertebrales, por las cuales el Parlamento no responde a los tiempos modernos”.

Por otra parte, el ex diputado Justo Orozco afirma:

“Sí, hace falta un reglamento más eficiente que ponga las cosas a caminar, que defina términos a los proyectos y que reduzca el tiempo en vez de perderlo, hay que saber ganar y saber perder, pero sigue habiendo líneas de partido”.

Dentro de los entrevistados que manifiestan que el Reglamento no afecta los mecanismos de negociación, el ex diputado Alex Sibaja del Partido Liberación Nacional manifiesta lo siguiente:

“No; pero el Reglamento se puede mejorar, pero igual se puede llegar a acuerdos con este Reglamento, así como hacer transformaciones. Por supuesto que se puede mejorar, de hecho soy uno de los más ha trabajado por modernizar y tratar de adecuar a las nuevas formas de correlación entre sectores y la Asamblea Legislativa, incluido el Poder Ejecutivo, el Reglamento y espero darle otra reforma antes de irme. Pero acusar al Reglamento como la barrera para que los problemas no se solucionen, eso no es cierto. Aquí los temas caminan dependiendo del grado de aceptación. Se pasó una Ley de Protección al Trabajador que tocaba a todos los sectores, en un consenso y el Reglamento funcionó sin ningún problema”.

Pareciera que este mismo diputado se contradice al decir que no afecta y al mismo tiempo proponer como solución para mejorar los mecanismos de negociación dentro de la Asamblea Legislativa una mejora en el reglamento legislativo, manifestando lo siguiente:

“Posiblemente, ahora se trate de acuerdos multipartidistas y tal vez, sean acuerdos de más interrelación entre lo que se quiere hacer y la forma en que se transmite a los costarricenses. Para ello se requiere una mejora del Reglamento que permita una mejor comunicación de las ideas”.

El ex Jefe de Fracción del Partido Liberación Nacional, Guido Alberto Monge, es claro al expresar:

“Hemos demostrado a lo largo de estos años que cuando hay voluntad política hemos llegado a acuerdos sin necesidad de grandes modificaciones en el Reglamento. Creo que es una excusa para aquellos que tratan de buscar en el Reglamento la falta de voluntad política para construir consensos”.

Así, se pudo determinar que los diputados pertenecientes al partido gobernante en su totalidad expresaron que el reglamento sí afectaba la negociación parlamentaria, mientras que los diputados de las fracciones minoritarias -a excepción de Justo Orozco- manifestaron lo contrario, o sea

que no afectaba la negociación.

4.1.1.11 DIFICULTAD DEL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN ELECTORAL PARA LOGRAR ACUERDOS

En lo referente al tema, doce de los entrevistados manifestaron que el sistema de representación electoral sí dificulta el consenso legislativo, ocho personas manifestaron lo contrario, mientras dos no supieron responder a la pregunta.

Entre los que manifestaron que sí dificulta el consenso para lo cual piden más participación de los ciudadanos se encuentra el ex diputado Guido Alberto Monge quien manifiesta lo siguiente:

“Sí. La representatividad democrática ha llegado al punto de su máxima saturación. Mientras no encontremos otras formas de participación que no sean aquellas que tienen que ver con el sistema electoral, va a ser muy poco lo que los ciudadanos encuentren como canales efectivos de expresión en las decisiones que se toman, no solo en el nivel nacional sino en el nivel de las comunidades.

La tesis de la descentralización y participación ciudadana no es demagógica; es necesaria para “destaquear” como dice nuestro candidato, las tuberías de la representatividad democrática que se están agotando”.

Otro de los que expresan su malestar por la excesiva participación en la representación electoral, lo cual ha complicado la democracia, es el ex diputado Jorge Eduardo Sánchez Sibaja, quien afirma:

“Me parece que estamos llegando a extremos en materia de democratización y de participación. Estamos haciendo una democracia muy complicada, que está asfixiando al participante de esa democracia”.

Dentro de los que consideran que el sistema de representación electoral no es un obstáculo para construir consensos dentro de la Asamblea Legislativa, el señor Humberto Morales, quien ha sido asesor legislativo en los últimos cincuenta años expresa:

“No debería ser un factor, porque como están representadas las fuerzas políticas ahora en el Parlamento y han estado hace cincuenta años. Existen dos grandes fuerzas políticas que juntas representan cincuenta votos en esta asamblea, que se han puesto de acuerdo en infinidad de cosas y ha habido consenso, ha habido fracciones políticas de oposición más duras que otras, pero al final siempre se ha llegado a acuerdos”.

Como se puede observar, se trata de opiniones totalmente encontradas, ya que no existe un criterio uniforme al respecto, aunque el 54,48% manifiesta que sí afecta, pero en realidad no están claros en sus razones.

TABLA No. 11
Importancia del sistema de representación electoral en la dificultad de lograr acuerdos

	No.	%
Sí	12	54,48
No	8	36,32
NS/NR	2	9,08
Total	22	100

4.1.1.12 LA FALTA DE LIDERAZGO OBSTRUYE EL CONSENSO

Un 81.72% de los entrevistados manifestó que la falta de liderazgo obstruye la obtención de acuerdos legislativos, por otro lado el 18.16% expresó que no los afecta.

Dentro de las respuestas dadas por las fracciones legislativas se pueden encontrar criterios muy distintos entre los diputados de una u otra fracción, al respecto el ex diputado Danilo Ramírez del PUSC manifiesta lo siguiente:

“Yo siento que en donde está fallando es el liderazgo del PLN, porque en el PUSC estamos conformes y aceptamos la línea que nos da el jefe de fracción”.

También el ex diputado Walter Céspedes de la misma fracción señala lo siguiente:

“Sí existe falta de liderazgo, principalmente en el PLN. Llevamos tres años sin liderazgo, sin tener una persona con quién negociar, porque la Fracción estaba dividida en tres partes, por lo que cada grupo obedecía a un criterio, a una filosofía y a un lineamiento de un precandidato”.

Mientras que la ex diputada Jocelyn Sawyers de Liberación Nacional afirma:

“No falta liderazgo, yo diría que falta conciencia nacional, porque cada partido está preocupado por sus votos. Esa preocupación por mantener los votos no permite tener la visión total y la necesidad de consenso”.

También el ex diputado Alex Sibaja afirma: **“Siento que aquí hay líderes, lo que no existe es acuerdo entre ellos”**, lo cual es una contradicción, como lo expresa el diputado Manuel Larios, del mismo partido, citando a Oscar Arias:

“El líder debe de convencer y no vencer y, a veces, aquí las luchas son para vencer sin convencer y ese, precisamente, es el problema. Convencer es un arte: es saber escuchar, saber hablar, saber exponer. Eso pesa mucho: saber convencer”.

Otros de los que manifiestan que no existe liderazgo es el ex diputado Walter Muñoz Céspedes del Partido Integración Nacional, quien manifiesta:

“El liderazgo actual tiene que ser aquel donde la gente esté dispuesta a escuchar y a tolerar otros pensamientos. No un liderazgo impositivo que diga que eso es lo único y lo mejor”.

TABLA No. 12
La falta de liderazgo como obstrucción
del consenso legislativo

	No.	%
Sí	18	81,72
No	4	18,16
NS/NR	0	0
Total	22	100

4.1.1.13 ASPECTOS IMPORTANTES EN LA FALTA DE CONSENSO

La respuesta a esta pregunta estuvo plagada de diversos criterios, a saber:

- Los intereses político-partidarios	18,16%
- El Reglamento	18,16%
- Falta de liderazgo	18,16%
- Falta de planificación	13,62%
- Influencia de grupos de presión	9,08%
- Falta de consenso	9,08%
- Otros	13,62%

Unos diputados opinan que la falta de consenso en la Asamblea Legislativa se debe a aspectos que obedecen a los intereses políticos partidarios, otros -como Jorge Eduardo Sánchez- creen que es falla del Reglamento porque permite el chantaje y la obstrucción de uno o varios diputados sobre un proyecto en el que la mayoría está de acuerdo.

El ex diputado Guido Alberto Monge es de los que cree que la falta de liderazgo está afectando sensiblemente la constitución de acuerdos políticos; otros, como el diputado Carlos Salas, consideran que no existe una planificación adecuada que permita llegar a acuerdos sobre la aprobación de proyectos importantes.

Por su parte, el ex diputado Daniel Gallardo considera que el consenso no se da porque hay grupos de presión muy fuertes que exigen que se les defienda, en cuanto a la falta de consenso una vez más se demuestra poco entendimiento de la pregunta, puesto que se está preguntando por aspectos que afectan el consenso legislativo.

Entre otros criterios, doña Jocerlyn Sawyers considera que la influencia del Poder Ejecutivo obstruye la búsqueda de consenso, mientras que el diputado Ovidio Pacheco expresa que un aspecto importante en la búsqueda del consenso son los partidos minoritarios, ya que estos buscan más exhibicionismo, más presencia en los medios antes que legislar en bien del país.

Por su parte, Belisario Solano considera que la obstrucción de acuerdos políticos se debe a la falta de voluntad de los actores políticos.

TABLA No. 13
Aspectos importantes en la falta de consenso

	No.	%
Los intereses político-partidarios	4	18,16
El reglamento	4	18,16
Falta de liderazgo	4	18,16
Falta de planificación	3	13,62
Influencia de grupos de presión	2	9,08
Falta de consenso	2	9,08
Otros	3	13,62
Total	22	100

4.1.1.14 DIFICULTAD DE AGLUTINAR A LA CIUDADANÍA ALREDEDOR DE PROYECTOS DE INTERÉS NACIONAL

El 72.64% de los diputados consideró que el desinterés de la ciudadanía alrededor de proyectos de interés nacional se debe a la falta de información y comunicación, tanto del Poder Ejecutivo como de la Asamblea Legislativa, por otro lado un 9.08% expresa que se debe a la falta de mecanismos de participación ciudadana, otro 9.08% consideró que dicho desinterés se debe a la influencia que los grupos de presión ejercen sobre dichos proyectos, mientras que un 4.54% considera que el desinterés se debe al desgaste de los partidos políticos y otro 4.54% señala que se debe a la falta de transparencia que conlleva cada uno de estos proyectos.

El ex diputado Daniel Gallardo afirma que:

“La Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo deberían darle más información a la ciudadanía sobre las leyes que se pretenden aprobar para así lograr una mayor participación de la ciudadanía y del pueblo, pero no veo un mayor interés de parte de los costarricenses de lo que se está aprobando aquí. Podemos aprobar una ley que le afecte sustancialmente al costarricense y no se da ni cuenta, creo que si debería haber todo una campaña de promoción, para que el costarricense sepa y pueda manifestarse como lo vimos en el combo del ICE”.

Otros entrevistados, como Jorge Eduardo Sánchez, además de culpar a la mala política de información del Poder Ejecutivo, también señala al Parlamento, que no tiene formas de informar adecuadamente de las discusiones en los medios de comunicación, porque cuesta mucho encontrar profundidad en las noticias sobre el seguimiento de los proyectos, ya que muchas veces los medio responden a intereses económicos.

El ex diputado Belisario Solano expresa que el desinterés de la ciudadanía alrededor de proyectos de interés nacional se debe a la falta de mecanismos de participación ciudadana, al respecto manifiesta:

“Porque estamos en el proceso de la metamorfosis de la democracia representativa a la democracia participativa y los encargados de la clase política o los que ostentan el poder en la clase política creen que dando participación a otras personas, pierden poder. Cuando es todo lo contrario, en la medida en que yo le dé más participación a más personas incremento mi poder y esa metamorfosis se está dando. Este país durará unos cuatro u ocho años más en este proceso de metamorfosis”.

TABLA No. 14
Desinterés de la ciudadanía en proyectos de interés nacional

	No.	%
Falta de comunicación (Información)	16	72,64
Falta de mecanismos de participación ciudadana	2	9,08
Influencia de grupos de presión	2	9,08
Desgaste de partidos políticos	1	4,54
Falta de transparencia	1	4,54
Total	22	100

4.1.1.15 LA PÉRDIDA DE CREDIBILIDAD EN LA REPRESENTATIVIDAD COMO PARTE DE LA FALTA DE CONSENSO

El 77.18% de los representantes afirmó que la pérdida de la credibilidad en la representatividad incide en la falta de consenso, mientras que solo un 22.7% afirmó lo contrario.

El ex diputado Guido Alberto Monge expresa:

“Sí, es un factor que pesa sobre los diputados. Muchas veces se actúa sobre la presión aunque exista la convicción de que los proyectos incidan sobre la agenda nacional de desarrollo”.

Doña Jocerlyn Sawyers en respuesta a dicha pregunta afirma:

“Los medios son los que más duro nos dan, comen aquí y tienen de todo, pero nunca dicen la verdad”.

Uno de los entrevistados que consideran que la pérdida de credibilidad en la representatividad de la Asamblea Legislativa no afecta los consensos legislativos es el ex diputado Jorge Eduardo Sánchez, quien manifiesta lo siguiente:

“Creo que no, la credibilidad está en los resultados, salvar esta democracia y el prestigio de la clase política es muy fácil. Es simplemente responder con rapidez a los intereses inmediatos del pueblo”.

TABLA No. 15

Pérdida de credibilidad en la representatividad incide en la falta de consenso

	No.	%
Sí	17	77,18
No	5	22,7
NS/NR	0	0
Total	22	100

4.1.1.16 SOLUCIONES PROPUESTAS PARA MEJORAR LOS MECANISMOS DE CONSENSO

Para terminar la entrevista se solicitó a los diputados soluciones para mejorar los mecanismos de consenso dentro de la Asamblea Legislativa, y la respuesta fue la siguiente:

- Negociación política (7 personas)
- Reforma al reglamento (7 Personas)
- Mejorando la comunicación (información) (2 personas)
- A través de mecanismos de presión (1 personas)
- Mejorando la calidad del diputado (2 personas)
- Diputados con visión nacional (1 personas)

Como se puede observar, la mayoría se inclinó por la negociación política y la reforma al Reglamento, al respecto el ex diputado Walter Muñoz explica:

“Me parece que los partidos adolecen de liderazgo, porque no existe liderazgo claro en el sentido de experiencia y de negociación política sino que son representantes de los partidos que se sienten minimizados ante otros representantes de los otros partidos que tienen más beligerancia para la toma de decisiones y si eso no se valora así no se puede tener éxito”.

Por su parte, Belisario Solano afirma:

“Diálogo, uno nunca debe cansarse del diálogo. Abrir los espacios y mucha tolerancia. En la medida que uno logre aplicar las técnicas de ganar, ganar y tener bien claras las bandas de aceptación de los intereses que se puedan tener, uno puede lograr los consensos”.

De los que consideran que la solución está en la reforma al Reglamento, manifiesta Jorge Eduardo Sánchez lo siguiente:

“Reformar el Reglamento de la Asamblea, poniendo términos de votación a los proyectos. No tienen que ser los mismos para todos los proyectos, pueden ser de tres meses, seis meses, un año, pero que exista un término de votación luego del cual el diputado no pueda utilizar ningún otro recurso reglamentario para oponerse a ese proyecto”.

Coincide su ex compañero de fracción, Walter Céspedes, al manifestar lo siguiente:

“Se tiene que reformar el Reglamento, estableciendo plazos para la aprobación de los proyectos. Actualmente, nada se hace con tener mayoría de diputados si los proyectos no tienen fecha límite de votación”.

TABLA No. 16
Soluciones para mejorar los mecanismos de consenso

	No.	%
Negociación política	7	31,85
Reforma al Reglamento	7	31,85
Mejorando la comunicación (información)	2	9,1
A través de mecanismos de presión	1	4,55
Mejorando la calidad del diputado	2	9,1
Diputados con visión nacional	1	4,55
NR	2	9,1
Total	22	100

4.1.2 ENTREVISTA A DIPUTADOS Y DIPUTADAS PERIODO 2002-2006 MIEMBROS DE LA COMISIÓN DEL ICE

En el caso de la Comisión ICE se creó con la finalidad de estudiar, análisis y emitir los diferentes dictámenes sobre los siguientes proyectos: “Ley de Fortalecimiento y Modernización del Instituto Costarricense de Electricidad, reforma a la Ley N° 449 del 8 de abril de 1949 y sus reformas” “Reforma Parcial a la Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Electricidad, N° 449 de 1949”. Expediente 15.083 y 14.669 respectivamente; **“así como implementación de medidas para el mejoramiento en los servicios de telecomunicaciones y energía”**, según lo expuso Paola Arguedas Vargas, Asesora de la diputada Gloria Valerín Rodríguez, Presidenta de la Comisión del ICE. No mueve a esta comisión un interés de apertura del ICE.

Está conformada esta Comisión por un total de once diputados: 3 del Partido Liberación nacional, 3 del Partido Unidad Social Cristiana, 2 del Partido Acción Ciudadana, 1 del Bloque Patriótico, 1 del Partido Movimiento Libertario y 1 de Renovación Costarricense, aunque se debe destacar que algunos de estos diputados han abandonado su partido original. La conforman, además, 8 asesores externos: Frente Interno de Trabajadores del ICE, Representante de las Cámaras Empresariales (UCCAEP), Representante del Instituto Costarricense de Electricidad, Representante del Poder Ejecutivo, Representante del consejo Nacional de Rectores (CONARE) y Representante de la Asociación Nacional de Consumidores Libres.

Al ser esta una comisión conformada por tantas personas, las respuestas dadas por los entrevistados pueden ayudar a identificar diferentes mecanismos de negociación.

4.1.2.1 POSICION DE LOS ACTORES QUE PARTICIPAN EN EL ACTUAL PROCESO DE NEGOCIACIÓN EN LA COMISIÓN

Las posiciones de los diferentes actores en este proceso han sido muy variadas, se ha considerado que es una Comisión muy activa, pero aspectos que se pensaron tratar en dos sesiones se han extendido a meses,

Los diputados y sus asesores han estado de acuerdo con que el problema más serio en el proceso de negociación es la actuación de los asesores externos. Por su parte el diputado Álvaro González Alfaro, del PLN, secretario de esta Comisión, señala que:

“...los actores han actuado con cordialidad y se ha hecho un gran esfuerzo, excepto los sindicatos del ICE que constantemente, casi en todas las reuniones, hacen uso de la palabra para ofender y salir con temas que también no vienen al caso con el proyecto que estamos discutiendo, es la única parte que yo he visto donde no ha habido una forma de trabajar en forma conjunta”.

Para el diputado Rodrigo Alberto Carazo, es urgente que los actores de esta comisión se integren y tengan un proceso rápido de aprendizaje para trabajar en conjunto.

4.1.2.2 DESARROLLO DEL PROCESO DE NEGOCIACION

Sobre la forma en que se ha llevado a cabo la negociación, los entrevistados coinciden en que ha sido un proceso difícil e infructuoso, se ha tenido que tratar de negociar con cada una de las partes implicadas por aparte, tanto con los actores externos como con los diputados. Pero no ha sido tarea fácil, se puede afirmar que no ha existido un verdadero proceso de negociación, **“... yo no he sabido de ninguna negociación”**, estas palabras del diputado Carazo dejan ver que no se puede negociar cuando no existe una disposición de todos los actores ha hacerlo.

Por otra parte, para el diputado Álvaro González, los asuntos se han manejado de forma incorrecta, tanto así que considera importante llegar a acuerdos externos y luego traerlos a lo interno, porque según señala **“... seguir a lo interno discutiendo algunas cositas que no han sido trascendentales, por lo que, y disculpe el término que voy a usar, de cierta manera es perder un poco de tiempo mientras a lo externo podemos llegar algunos consensos.”**

4.1.2.3 MECANISMOS DE NEGOCIACIÓN

Dentro de la Comisión se utiliza el diálogo como un instrumento para tratar de negociar, en primer lugar los diputados y luego tratar de ponerse de acuerdo con los actores externos, este es el mecanismo que a concepto de la licenciada Paola Arguedas Vargas, asesora de la diputada Gloria Valerín Rodríguez, Presidenta de la Comisión y del diputado Álvaro González Alfaro ha resultado efectivo. Sin embargo, para el diputado German Rojas Hidalgo se debe primero negociar a lo externo.

Se debe señalar que para el diputado Rodrigo Alberto Carazo **“No hay ninguna forma de negociación”**.

Por lo tanto, se puede afirmar que para los entrevistados no existe un verdadero mecanismo de negociación dentro de la Comisión.

4.1.2.4 OBSTACULOS DEL PROCESO DE NEGOCIACIÓN

Dentro de los obstáculos que se han presentado dentro de la comisión del ICE, se señalan:

- La extensión de la participación de todos los actores.
- El tiempo para sesionar es muy corto.
- Las mociones del Partido Movimiento Libertario.
- La falta de voluntad política.
- La falta de definición por parte del gobierno.

4.1.2.5 SUPERACION DE LOS OBSTÁCULOS DEL PROCESO DE NEGOCIACIÓN DE LA COMISION

Según criterio de la asesora de la diputada Valerín, una forma para superar los obstáculos es negociar fuera de la Comisión con las partes implicadas, indica que:

“Hacer una negociación fuera que cuando llegue a la Comisión concreticen un poco más porque ahora se va el tiempo en mociones. Esta le corresponde a los diputados, ya que los asesores no participan de las negociaciones que se dan fuera.”

Por su parte para el diputado del Partido Liberación Nacional y Secretario de la Comisión del ICE, Álvaro González, sólo quedan algunos aspectos por resolver como la restricción que tiene el ICE para endeudarse. **“Este es el único obstáculo que queda, los demás se puede decir que ya fueron superados.”**

Sin embargo, el diputado Rodrigo Alberto Carazo, no opina que casi todos los obstáculos estén vencidos, por lo contrario, como se señaló

anteriormente para él no existía ninguna forma de negociación, por lo tanto considera que:

“... los sectores pueden jugar un papel muy importante: llamar a cuenta a los diputados, creo en una integración mixta de los sectores que debería darles la legitimación y el empoderamiento para llamar a los diputados y decirles aquí esto no puede seguir así, tienen que ser todos los sectores juntos.”

Por otro lado, para el diputado German Rojas Hidalgo el acercamiento con el gobierno es una muestra de que los obstáculos se pueden vencer.

Por lo tanto, la negociación en este caso no se ha concretado, se gasta el tiempo en mociones y se trata de negociar fuera de la comisión para ver si se avanza, **“... así se manejan los proyectos en la Asamblea, es por el mismo sistema, el plan fiscal tiene dos años y está parado, es culpa del sistema de reglamento que está obsoleto en tiempo que el país requiere decisiones rápidas.”** (Álvaro González Alfaro, Secretario Comisión ICE).

Tanto así que, por ejemplo, para el diputado Rodrigo Alberto Carazo, esta ley no se va a aprobar y considera que llegara el punto donde no se puedan dar más prórrogas. Mientras que para el diputado German Rojas Hidalgo del PUSC y miembro de esta Comisión **“... el proyecto va a pasar, va bien orientado, el ICE tiene que fortalecerse...”**, lo anterior como muestra del total desacuerdo que existe en torno a este tema.

Es importante señalar que al consultarse al diputado Carazo sobre la posibilidad de la existencia dentro de la Asamblea Legislativa de una Comisión Negociadora que se encargara de la concertación de los proyectos de ley que se revistan de importancia para el país, este indicó que:

“La formula está dada con las jefaturas de fracción y las reuniones de jefaturas de fracción todas las semanas y la posibilidad de ponerse de acuerdo en términos generales y que las jefaturas designen grupos *Ad hoc* de negociación para temas específicos, pero eso no se ha dado.”

De lo expuesto se deduce que se quiere la participación de una gran cantidad de sectores fuera del Gobierno para darle legitimidad a los proyectos, sin embargo no quedan claros los mecanismos que pueden conciliar y luego integrar las diversas posiciones, por lo que existe voluntad, pero poca claridad en la aplicación de lo que se quiere hacer.

4.2 ANÁLISIS DE LEYES DONDE SE HA LOGRADO LLEGAR A ACUERDOS

A continuación se hace el estudio de una serie de casos representativos en los que la Asamblea Legislativa pudo llegar a acuerdos en conjunto con otros sectores sociales.

4.2.1 LEY DE PROTECCIÓN DEL TRABAJADOR

Descripción

Respecto al tema del Auxilio de Cesantía, era una especie de paquete de medidas netamente laborales, que también incluye la reforma del Sistema de Pensiones (sobre todo mejorar el cobro, establecer cuentas individuales de ahorro y la Universalidad de la Cobertura del Régimen no Contributivo de la Caja de Seguro Social).

En esta ley del 8.33 % destinado al Auxilio de Cesantía, el 3% se resta a la cesantía como expectativa de derecho, quedando el resto, 5.33%, de acuerdo con las actuales regulaciones. De igual forma, según el artículo N° 4, el 3% citado se aportaría obligatoriamente a un “Fondo de Capitalización Laboral.”

A este respecto el proyecto N°13691, propone en el artículo las siguientes definiciones relacionadas con las pensiones complementarias:

“Fondos de Capitalización laboral. Son aquellos constituidos con las contribuciones de los patronos así como los rendimientos o productos de las inversiones, una vez deducidas las comisiones por administración, para crear un ahorro laboral y establecer una contribución al Régimen de Pensiones complementarias.

a) Fondos de Pensiones Complementarias. Aquellos constituidos con las contribuciones de los afiliados y los cotizantes a los diversos planes de pensiones y con los rendimientos o los productos de las inversiones, una vez deducidas las comisiones.

b) Régimen de Pensiones Complementarias. Conjunto de regímenes de pensiones complementarias al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social o de los regímenes públicos sustitutos.

c) Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias. Sistema de capitalización individual, cuyos aportes serán registrados y controlados por medio del sistema centralizado de la Caja Costarricense de Seguro Social y cuya administración se hará por medio

de las operadoras elegidas por los trabajadores.

d) Régimen Voluntario de Pensiones Complementarias. Sistema voluntario de capitalización individual, cuyos aportes serán registrados y controlados por medio del sistema centralizado de la Caja Costarricense de Seguro Social o directamente por la operadora de pensiones.”

El artículo N°3 estipula que las entidades autorizadas indicadas en el artículo N°30 tienen que trasladar anualmente o antes, en caso de extinción laboral, el 66,7% para crear el régimen de pensiones complementarias en las condiciones que establece la Ley. En tanto el otro 33,3% es administrado por las entidades autorizadas como un ahorro laboral conforme a la misma ley.

Se señalan casos especiales respecto a los aportes de Cesantía en el artículo N°8, el cual menciona:

“Los aportes de cesantía realizados por los patronos a asociaciones solidaristas, cooperativas de ahorro y crédito, regulado por lo dispuesto en la Ley No. 7849, así como aquellos que se otorgan en virtud de Convenciones Colectivas y Laudos Laborales, se considerarán realizados en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 3 de esta ley y estarán regulados por todas sus disposiciones. Si los aportes no fueran suficientes para cubrir el porcentaje señalado en ese artículo, el patrono deberá hacer el ajuste correspondiente. Igual procedimiento deberá seguirse en los casos en que se paga la cesantía en el transcurso de la relación laboral.”

El aporte patronal depositado en una asociación solidarista, en cuanto supere el tres por ciento (3%), mantendrá la naturaleza y regulación indicada en el inciso b) del artículo 18 de la Ley No. 6970. El aporte patronal depositado en una cooperativa de ahorro y crédito, se regulará por lo dispuesto en la Ley No. 7849 cuando supere el tres por ciento (3%). En los demás casos, los aportes que superen el referido tres por ciento (3%) continuarán rigiéndose por las condiciones pactadas por las partes.

La modificación anterior, que antes no estaba presente, se hizo sobre todo por la presión de las Asociaciones Solidaristas, que con razón argumentaron que el aporte del Auxilio de Cesantía, hace que las contribuciones solidaristas desaparezcan y ponen en peligro el movimiento.

Análisis

El proyecto en su base misma gozó de un gran consenso. El establecer un monto del 8.33% sobre el salario total del trabajador ha estado contemplado en el Auxilio de Cesantía actual, así como en otras iniciativas.

En el caso de los sindicatos, también se consideró en monto justo, y sobre todo se celebra la posibilidad inminente de que por fin de pueda romper el tope de Cesantía, lo que sin duda traería enormes beneficios a los trabajadores. Al mismo tiempo, el Auxilio de Cesantía para a ser una especie de retribución por el aporte que una persona ha realizado a un patrono a lo largo de los años.

Entonces, ¿a qué se deben los desacuerdos desde que el Proyecto de Cesantía que pasó a la Asamblea Legislativa y se convirtió en el Expediente 13.349? Los motivos son varios, el punto medular es uno: las pensiones complementarias.

Los acuerdos de la concertación no acordaron nada sobre el tema de las pensiones complementarias, esto es un acuerdo posterior, y se considera lesivo sobre todo por los representantes de los sindicatos, que arguyen que una buena parte de los recursos de la Cesantía se irían en el pago de esas pensiones. A este respecto Rodrigo Aguilar, presidente de la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum indica:

“... reclamo entre otras cosas, que pensiones y Cesantía se traten en el mismo proyecto, por considerar que son asuntos que ameritan atención por separado.

Aguilar manifestó su oposición a que dineros correspondientes a la Cesantía vayan al régimen obligatorio de pensiones complementarias y sean manejados por operadoras privadas.

Aseguró, además, que el Gobierno ha incumplido los acuerdos de concertación sobre esos dos temas.”^[120]

Lo anterior es válido hasta cierto punto, pues se disminuye lo que el trabajador recibe al finalizar el contrato de trabajo, pero por otro lado existen razones de peso para esto.

En primer lugar, esto constituiría un ingreso extra para el trabajador en el momento en que se pensione, y por lo tanto siempre sería un incentivo, aunque siempre obligatorio.

Por otro lado, los problemas del sistema de pensiones que brinda el Estado, no auguran que se mantenga el poder adquisitivo de éstas, ni que sean sostenibles.

También se objetó el manejo de los recursos por parte de operadoras privadas, pues esto permitiría un fortalecimiento enorme del mercado de capitales y puede ser causa de malversación de fondos. A esto simplemente se alega que dependerá de los adecuados controles que dé la SUPEN, y nadie asegura que los mismos problemas no afecten a las operadoras estatales (como las de los Bancos Nacional y de Costa Rica).

Aunque para los empresarios el Auxilio de Cesantía es viable (puesto que muchos negocios son asociaciones solidaristas que aportan el 5% de sus planillas, y actualmente el aporte patronal de la Cesantía es de un 8.33%), esto fue cuestionado por los legisladores.

“... el diputado Otto Guevara, del Movimiento Libertario y miembro de la Comisión Legislativa que estudia el proyecto, sostuvo que las transformaciones planteadas significarían una carga adicional para pequeños y medianos empresarios que, en su criterio tendrá efectos económicos negativos.”^[121]

Inaceptable y motivo de conflictos innecesarios, fue la propuesta presentada, de incluir modificaciones en la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, tendientes a evitar la morosidad en las cuotas patronales. Se estimó una medida politiquera que empantanará la aprobación del mismo Auxilio de Cesantía.^[122]

Respecto a los posibles roces de inconstitucionalidad, mucho se dijo, pero la verdad es que el único artículo apelable era el 63, por un error de conceptualización del proyecto.

De lo expuesto, se deduce que uno de los factores que influyó en que se aprobara es que este no era un proyecto nuevo, sino que existían una serie de iniciativas anteriores y que se retoma una idea que por su antigüedad habría creado la conciencia de modificar la cesantía para que fuera sostenible, algo en lo que estuvieron de acuerdo tanto el Estado como los patronos, sindicatos y miembros del movimiento solidarista.

El grupo sindical, que es que más podía oponerse, recibió la expectativa de que se podría romper el tope de cesantía. Por último, debe notarse que los cambios no significan una modificación notable en los ingresos del trabajador, ni afectan la de forma considerable la rentabilidad de las empresas. Aunque existieron discrepancias en varios puntos, los aspectos medulares no eran tan problemáticos.

4.2.2 REFERENDUM

Descripción

El martes 14 de mayo del 2002, luego de dos días de intensa discusión, los nuevos legisladores que alberga la Asamblea Legislativa, procedieron a aprobar por unanimidad, el proyecto de referéndum, que dará una mayor democracia participativa a todos los costarricenses.

A pesar de la serie de dudas que surgieron en torno de la aprobación de este Expediente, los legisladores estaban claros de que se requiere una serie de propuestas complementarias, para que el referéndum se convierta en una verdadera esperanza para que el pueblo tenga derecho a definir algunas cosas.

Dicha reforma faculta al pueblo a ejercer potestad legislativa en la aprobación y derogación de leyes y reformas constitucionales parciales, cuando lo convoque al menos un cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

También se puede convocar a referéndum a través de la Asamblea Legislativa, mediante la aprobación de dos terceras partes del total de sus miembros y una tercera forma es por iniciativa del Poder Ejecutivo, junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa.

El plan establece también que el referéndum no procederá si los proyectos son relativos a materia presupuestaria, tributaria fiscal, monetaria, crediticia de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.

Análisis

En este caso, lo que más influyó es que su principal impulsor en la actual legislación, el diputado José Miguel Corrales, aceptó que el referendo se aprobará, con el pensamiento de posteriormente hacerle modificaciones: **“El liberacionista José Miguel Corrales informó al plenario de que presentaría una enmienda constitucional que modifica, sobre todo, la cantidad de firmas necesarias para convocar una consulta popular.”**^[123]

De acuerdo con la versión final aprobada, el referendo puede ser convocado con las firmas del 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral (unas 114.000).

Ello, según Corrales, limita las posibilidades de llevar a cabo un referendo. Por eso propone reducir el porcentaje al 1,5 por ciento de las listas electorales (cerca de 36.000 rúbricas).

“El verdiblanco también aboga porque se disminuyan del 5 al 1,5 por ciento las firmas requeridas para que las personas presenten proyectos de ley ante el Congreso (iniciativa popular).”^[124]

De paso, el liberacionista comenzó contactos con el resto de las bancadas en busca de un trámite expedito.

Federico Malavassi, jefe de fracción del Movimiento Libertario, consideró inconveniente disminuir el porcentaje de firmas para convocar el referendo.

Eso, argumentó, podría crear una competencia no conveniente entre grupos de la sociedad. Adujo también que menos rúbricas le restan legitimidad y fuerza a una posible convocatoria del referendo. Pero Corrales dijo no dar importancia a estos argumentos.

De acuerdo con Christian Hess Araya^[125], el proyecto es confuso y a veces contradictorio. Incluso menciona que algunas disposiciones son abiertamente inconstitucionales.

Según él, el proyecto de ley de consulta regula el referéndum, pero no la iniciativa popular. Al excluir a esta última, eventualmente se corre el riesgo de incumplir el plazo estipulado en el transitorio del artículo 123 de la Carta Política, incurriendo la Asamblea Legislativa en omisión inconstitucional.

“El proyecto no indica cómo resolver el problema de la eventual presentación de gestiones sucesivas para efectuar un referéndum (sobre los mismos o diversos temas) estando pendiente la decisión de otra anterior. Lo lógico sería suspender el trámite de las subsiguientes mientras se define la primera. Si ésta fuera procedente, se rechazarán de plano las demás. Si no, habría que conocer de la siguiente en orden de presentación, suspendiendo las siguientes y así sucesivamente.”^[126]

Un factor que también fue importante en este aspecto, es que una buena parte de la modalidad y efectividad del referéndum, dependen de los planes para implementar su operación, del que por lo menos los diputados conocieron en esa fecha un borrador de un proyecto de ley encaminado a regular las modalidades que establece la reforma constitucional.

Resumiendo, se puede decir que la Ley citada se aprobó ya que no se pretendía que fuera duradera, es decir, se tenía la expectativa de modificarla a corto plazo porque se consideraba inadecuada. Además, en ese momento se creía que no iba a operar en el corto plazo ya que no se había creado el reglamento necesario para su implementación.

En síntesis, estos dos proyectos notables en su trascendencia se aprobaron porque no se creía que llevarían un cambio sustantivo en la realidad: la Ley de Protección al Trabajador porque no modificaría sustancialmente lo que tenían que pagar trabajadores y empresarios, y la de Referéndum porque carecería de aplicabilidad.

4.3 ANALISIS DEL PROYECTO DE ACUERDO “ADICION DE UN ARTÍCULO 208 BIS AL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA”, EXPEDIENTE N° 15746 Y ASPECTOS RELACIONADOS CON ESTE

4.3.1 PROYECTO DE ACUERDO “ADICION DE UN ARTÍCULO 208 BIS AL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA”, EXPEDIENTE N° 15746

Este proyecto, aprobado el pasado 8 de marzo del 2005, fue presentado por varios diputados, los que consideran que es un esfuerzo por impulsar el progreso del país.

Se destaca, además, la función que tiene la Asamblea Legislativa de la creación de leyes y el lugar:

“... donde se concentra el poder más representativo del Estado, porque agrupa en su seno a diferentes fuerzas políticas. (...) Somos

los diputados y diputadas ante el Congreso, los que debemos en definitiva y cumpliendo las funciones que la Constitución Política exige y la representación que nos asignó el pueblo, construir el marco jurídico que permita el crecimiento y el desarrollo del país.”^[127]

Los diputados fueron elegidos para hacer cumplir la voluntad del pueblo por medio de la participación libre, democrática y dialogando. Sin embargo, el Reglamento de la Asamblea Legislativa se ha convertido en un obstáculo para el acuerdo político. Se presenta la situación de que a pesar de existir conformidad en la mayoría de diputados, debido al reglamento de la Asamblea Legislativa, no se puede avanzar.

“Por tales motivos es que se considera oportuno incorporar un nuevo artículo 208 bis al Reglamento de la Asamblea Legislativa, con el cual se busca que en aquellos casos en donde confluya la voluntad de la mayoría de los legisladores, sea esta decisión mayoritaria la que marque los parámetros que en cada caso concreto se deban seguir.”^[128]

Por su parte la Asamblea Legislativa, acuerda adicionar un artículo 208 bis al Reglamento de la Asamblea Legislativa:

“Artículo único. Agréguese un artículo 208 bis, al Reglamento de la Asamblea Legislativa, que dirá lo siguiente:

Artículo 208 Bis. Procedimientos Especiales.

Mediante moción de orden, aprobada por dos tercios de sus votos, la Asamblea Legislativa podrá establecer procedimientos especiales para tramitar las reformas a su Reglamento, y aquellas leyes cuya aprobación requiera mayoría absoluta, exceptuando los convenios de comercio, Todo procedimiento especial deberá respetar el principio democrático, y salvaguardar el derecho de enmienda.

Rige a partir de su aprobación.”^[129]

4.3.2 DICTAMEN UNÁNIME AFIRMATIVO, EXPEDIENTE N°15 746

El Dictamen Unánime Afirmativo fue rendido por los diputados que componen la Comisión Especial que conocerá las mociones de fondo presentadas al proyecto de acuerdo Adición de un artículo 208 bis al Reglamento de la Asamblea Legislativa.

Para los aspectos de procedimiento, esta Comisión realizó tres sesiones ordinarias, donde se escucharon las diferentes mociones presentadas por los diputados, así como también los señalamientos de los miembros de la Comisión; se recibió, además, a la Licenciada Marina Ramírez Altamirano, funcionaria de la Asamblea Legislativa, quien expuso su opinión sobre los aspectos positivos y negativos de la aprobación de la reforma al Reglamento.

Sobre los aspectos de fondo, la Comisión Especial se basó en los argumentos ya señalados anteriormente en el proyecto de acuerdo y expuesto en la primer parte de este análisis, dentro de estas se pueden señalar:

- La responsabilidad de actuación que tiene la Asamblea Legislativa para promover las acciones que requiere el país.
- La responsabilidad de los diputados de cumplir con los electores.
- La existencia en la actualidad de mecanismos dentro de la Asamblea Legislativa que obstaculizan la actuación eficaz de los diputados.

Con base en lo anterior se presenta como parte final de este dictamen nuevamente la Adición del artículo 208 Bis al Reglamento de la Asamblea Legislativa, con las siguientes variantes:

“Artículo 208 bis.- Procedimientos especiales

Mediante moción de orden, aprobada por dos tercios de sus votos, la Asamblea Legislativa podrá establecer procedimientos especiales para tramitar las reformas a su Reglamento y Proyectos de ley cuya aprobación requiere mayoría absoluta, exceptuando la aprobación de contratos administrativos, los relacionados a la venta de activos del Estado o apertura de sus monopolios y los tratados y convenios internacionales sin importar la votación requerida para su aprobación. Todo procedimiento especial deberá respetar el principio democrático y salvaguardar el derecho de enmienda.”^[130]

4.3.3 CONSULTA FACULTATIVA DE CONSTITUCIONALIDAD

La Consulta Facultativa de Constitucionalidad en referencia al Expediente N° 15746 “Adición de un artículo 208 bis al Reglamento de la Asamblea Legislativa fue presentada ante la Sala Constitucional por un grupo de diputados de las diferentes fracciones políticas representada en el parlamento elegidos para el periodo 2002-2006.

Sustenta su derecho de legitimación en los artículos 96, inciso b y 98 *in fine* de la Ley N°7135 del 5 de octubre de 1989, “Ley de Jurisdicción Constitucional” y los artículos de la Constitución Política N°121, inciso 22 y 124, párrafo primero *in fine*.

En cuanto a los hechos, estos se presentan desde dos enfoques diferentes: en cuanto a los procedimientos y en cuanto al fondo del proyecto.

1. En cuanto a los procedimientos

A- Inconstitucionalidad del acuerdo parlamentario 4084 del 14 de junio de 1999

a) Viola el principio de *interna corporis* de la Asamblea

La tramitación del Expediente N° 45746 se hace amparada a los procedimientos expresados en el acuerdo 4084 del 14 de junio de 1999, se debe señalar que este acuerdo se encuentra suspendido por una decisión de la Sala Constitucional.

“Dicha acción se presentó para impugnar la adecuación constitucional del referido acuerdo parlamentario, de cuyos procedimientos se pretende hacer uso para tramitar el proyecto N° 15746 consultados; y los argumentos de descalificación se centran, entre otros aspectos de capital importancia, en el mandato expreso contenido en el artículo 207 RAL, que en lo conducente reza:

“ARTÍCULO 207.- REFORMAS AL REGLAMENTO

(...)

Las reformas deberán realizarse mediante el procedimiento establecido en el artículo 124 de la Constitución Política.”^[131]

Por lo tanto, el Reglamento de el Asamblea Legislativa es el único medio por el cual se deben llevar a cabo los trámites de los acuerdos parlamentarios y dentro de estos las reformas.

El artículo 124 de la Constitución Política señala:

“Artículo 124.- Para convertirse en ley, todo proyecto deberá ser objeto de dos debates, cada uno en día distinto no consecutivo, obtener la aprobación de la Asamblea Legislativa. (...) No tendrán carácter de leyes ni requerirán, por tanto, los trámites anteriores, los acuerdos tomados en uso de las atribuciones enumeradas en los incisos 12), 16), 21), 22), 23) y 24) del artículo 121 así como del acto legislativo para convocar a referéndum, los cuales se votarán en una sola sesión y deberán publicarse en La Gaceta.”^[132]

b) Violación al principio de inderogabilidad singular de la norma

Los diputados están sujetos por obligatoriedad a realizar cualquier reforma o interpretación al Reglamento de la Asamblea Legislativa al amparo de los establecido por le artículo 124 de la Constitución y es también de obligatoriedad su acatamiento para la Asamblea y aún más si se toma en cuenta el artículo 208 de RAL, donde se expone, sólo por disposición expresa del Reglamento, que no podrán tomarse en cuenta mociones que pretendan su desaplicación para casos en específico. Por lo tanto:

“...resulta evidente que, al trascender un ejercicio de interpretación auténtica y promover, en la práctica, procedimientos novedosos al margen del régimen aplicable, la adopción de acuerdo 4084 viola el principio de independencia de inderogabilidad singular del reglamento.”

Además, por haberse pasado por alto el régimen al adoptarse el acuerdo 4084 implica una desaplicación del artículo 124 de la Constitución y por ende una violación al artículo 208 del RAL

c. Quebranto al principio de conexidad

En el acuerdo parlamentario 4084, se da una razonamiento genuino del procedimiento de reformas al mismo Reglamento, esta interpretación de dio dentro de la discusión del proyecto de ley Expediente N° 13608 que buscaba la reforma de varios artículos del RAL, dentro de los que no se señalaba el artículo 207. Este proyecto de acuerdo (Expediente N° 13608), fue votado afirmativamente e l 8 de noviembre de 1999.

“De esta manera, el acuerdo 4084 deviene, de pleno derecho, inconexo respecto del texto nominal del proyecto tramitado bajo el Expediente N° 13608.”^[133]

d) Infracción al principio de publicidad

Al adoptarse el acuerdo 4084, se pasó por alto el principio de publicidad, la forma en que se interpretó el artículo 207 se introdujo ocultamente en el Expediente 13608, **“...en cuya publicación original no figuraba nada relativo al trámite de las reformas al Reglamento.”**^[134]

e) Infracción al principio de legalidad

Como se señaló anteriormente, la reforma contenida en el Expediente N° 15746, está amparada en un procedimiento que se encuentra suspendido por la Sala Constitucional que dio trámite a una acción de inconstitucionalidad interpuesta por varios diputados y en virtud de que el

proyecto de Adición de un artículo 208 bis al Reglamento de la Asamblea Legislativa está amparado en este procedimiento, se considera que el trámite carece de un evidente vicio de legalidad. Los solicitantes consideran que jurídicamente no se puede continuar con el trámite del Expediente 15746 hasta que la Sala no resuelva la acción ya existente en la Sala Constitucional.

B. Violación de los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad

Se considera que el proyecto 15746 carece de razonabilidad, por cuanto:

- Los proyectos de reforma al RAL deben ser conocidos primeramente por la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos.
- Existe en vigencia, una Comisión Especial de Reformas al Reglamento, creada con la finalidad de tramitar todas las iniciativas de esta naturaleza.
- El artículo 205 de RAL establece que se debe nombrar una comisión especial sólo cuando un proyecto se revista de complejidad y en el caso de estudio se trata de un único artículo, por lo que no se encuentra el punto de complejidad.

Se considera que atenta contra el principio de proporcionalidad, por cuanto:

- La comisión creada en el Expediente 15751, encargada para dictaminar sobre este proyecto, tiene representación los partidos políticos de Liberación Nacional, Unidad Social Cristiana, Acción Ciudadana, Bloque Patriótico y el Diputado Carlos Avendaño, pero no hay representación del partido Movimiento libertario.

2. En cuanto al fondo

A. Violación del principio de seguridad jurídica y de legalidad

Se considera que el proyecto consultado viola los principios de seguridad jurídica y legalidad, ya que **“... supondría una afrenta al mandato constitucional en virtud del cual una vez adoptado el régimen interno del congreso, este sólo puede variarse por no menos de dos terceras partes del total de los diputados, pues al amparo de una moción de orden podría introducirse reglas del juego novedosas o lo peor, desaplicarse las vigentes.”**^[135]

B. Infracción al contenido del artículo 41 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa

El proyecto de Adición del numeral 208 bis al RAL, presenta discrepancias con el artículo 41 bis de este Reglamento, donde se regula el trámite rápido para los proyectos.

Estas contradicciones que se dan, contrarían el principio constitucional de seguridad jurídica, pues la inserción del artículo 208 bis generaría ambigüedad en los trámites dentro del Parlamento.

Por lo tanto con base en los puntos analizados anteriormente los consultantes solicitan a la Sala Constitucional que suspenda de forma inmediata el Expediente N° 15746, así como también cualquier reforma que este amparada en el acuerdo 4084, si el término de procedimientos especiales va contra los principios de legalidad y seguridad jurídica y se pronuncie en cuanto a las contradicciones del artículo 208 bis en referencia al artículo 41bis del ambos pertenecientes al Reglamento de el Asamblea Legislativa, que atentan contra la seguridad jurídica.

4.3.4 PRONUNCIAMIENTO DE LA SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA EN REFERENCIA AL EXPEDIENTE N° 15746

La Sala Constitucional, después de proceder al estudio de los aspectos expuestos por los diputados en su consulta facultativa y considerando los puntos necesarios y con base en lo expuesto por el artículo 96 inciso b) de la Jurisdicción Constitucional, señala que **“...esta Sala revisará únicamente los extremos cuestionados en forma concreta por los consultantes y no aspectos generales de constitucional del proyecto...”**^[136]

Considera esta Sala que:

“... el acuerdo legislativo no es una reforma normativa –como lo arguyen los diputados accionantes-, sino que más bien se trata de una interpretación normativa, pero entendida esta no en el sentido restrictivo (por el que se suple la insuficiencia de una norma), sino más bien en el sentido de la integración normativa, mecanismo por el que el operador jurídico llena las lagunas o vicios existentes en el ordenamiento jurídico...”

(...) El acuerdo 4084 no es contrario a principios democráticos, toda vez que no restringe la participación de los diputados y el debate de las mociones, al garantizar el derecho de enmienda, el uso de la palabra en defensa de las mociones, y el derecho de las mayorías para la toma de decisiones.”^[137]

Sobre el pronunciamiento de la Sala Constitucional en esta consulta legislativa facultativa de constitucionalidad, expone:

“Por tanto:

Se evacua la consulta formulada en el sentido que el proyecto de adición del artículo 208 bis, no es inconstitucional en el tanto se entienda que la moción de orden debe ser aprobada por las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa y que en la misma se deben fijar las fases del procedimiento especial dispuesto. Notifíquese.”^[138]

Se debe indicar que el 31 enero del año 2005, fue recibida en la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia un nueva Consulta Facultativa de Constitucionalidad del Expediente Legislativo N° 15746 “Adición de un artículo 208 bis al Reglamento de la Asamblea Legislativa, por cuanto consideran los consultantes se debe revisar algunos aspectos relacionados con los mecanismos parlamentarios utilizados posteriormente al recibo de la resolución Voto N° 398-2005 del 21 de enero de 2005. Esta Consulta aún no ha sido resuelta.

4.3.5 PRONUNCIAMIENTO DE LA ANEP Y ASDEICE SOBRE LA REFORMA AL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA

Este pronunciamiento se emite en San José, el 31 de enero del 2005 y expone los siguientes puntos dentro de los más importantes:

1. El proyecto de reforma la RAL no es otra cosa más que el tratado de Libre Comercio y un mecanismo que pretende instaurar el PUSC para manejar la Asamblea Legislativa a su gusto.
2. Este proyecto desde la óptica de las agrupaciones cívicas, lo que pretende es establecer una dictadura reglamentaria en el parlamento, para la aprobación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.
3. Los problemas de entramamiento que se presentan en la Asamblea Legislativa no son por culpa del RAL, sino de la voluntad política y de falta de liderazgo claro y de respeto.
4. Este proyecto es para la Asamblea Legislativa, una **“descalificación y anulación de su poder soberano. (...) La reforma reglamentaria pretendida busca únicamente eso: una minimización de la confrontación de ideas y de la construcción de sólidos consensos, para dar paso a soluciones facilistas que no resuelven el conflicto social en que estamos inmersos.”**^[139]

4.3.6 SITUACIÓN ACTUAL DEL PROYECTO DE ACUERDO “ADICIÓN DE UN ARTÍCULO 208 BIS AL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA”, EXPEDIENTE N° 15746

El proyecto de acuerdo “Adición de un artículo 208 bis al Reglamento de la Asamblea Legislativa”, Expediente N° 15746, fue aprobado en primer debate por los diputados de la Asamblea Legislativa, el día 8 de marzo del 2005, con un total de 38 votos a favor.

La aprobación de este artículo fue un trabajo que duró mucho tiempo e involucró a diputados de diferentes fracciones, quienes por mucho tiempo y de manera infructuosa habían buscado un mecanismo para agilizar la función parlamentaria. Este artículo ya aprobado reza:

En referencia a la importancia de la aprobación de la incorporación de un artículo 208 bis al Reglamento de la Asamblea Legislativa, Gerardo Alberto González, presidente de Asamblea Legislativa, señala:

“La aprobación del artículo 208 bis y su incorporación al Reglamento constituye uno de los hechos más relevantes en la historia legislativa de las últimas décadas, porque significa provocar cambios hacia la agilización de la labor parlamentaria; consecuentemente darle más y mejor legislación al país, resguardando plenamente la esencia del Parlamento, que es debatir, y los derechos constitucionales de las y los señores diputados.” ^[140]

Se considera que con la reforma al artículo 208 bis se ha alcanzado un gran mérito, pues con ella se elimina -en parte- el entramamiento que se da en la tramitación de leyes.

Una vez promulgado este artículo fue llevado a una consulta a la Sala Constitucional, y en respuesta a esta consulta facultativa de constitucionalidad en la resolución 2005-398 en razón del expediente legislativo No. 15746 “Adición de un artículo 208 bis al Reglamento de la Asamblea Legislativa”, se señala que está conforme con el derecho de la Constitución, en virtud de que respeta el principio democrático y de participación política libre de las minorías.

En su resolución, la Sala Constitucional señaló:

“Este Tribunal Constitucional entiende que el proyecto de adición del Artículo 208 bis al Reglamento de la Asamblea Legislativa resulta conforme con el Derecho de la Constitución, siempre y cuando se disponga por votación no menor de las dos terceras partes del total de los miembros de ese órgano, puesto que, establecer o disponer procedimientos especiales para el trámite de la reforma al Reglamento y ciertos proyectos de ley, supone una reforma o modificación del Reglamento, esto es, de los procedimientos ordinariamente dispuestos, de modo que para cumplir con lo estatuido en el numeral 121, inciso 22), de la Constitución Política y,

sobre todo, para ser congruentes con los principios democrático y de participación de las minorías en la toma de una decisión fundamental o trascendental, debe requerirse tal mayoría calificada o agravada que supone la abstención de un consenso legislativo en el que concurren, para su respeto, distintas orientaciones político-partidarias o ideológicas”. (...) Además según la Sala en la reforma hay “Observancia del principio de seguridad jurídica y de evitar cualquier factor sorpresivo, este Tribunal asume que debe disponerse o entenderse que la moción que reforma el reglamento, al establecer un procedimiento especial, debe indicar de forma suficientemente explícita, clara y precisa las diversas fase..., de modo que como se requiere de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa, en su determinación, también, se respeten los principios democrático y de participación política y libre de las minorías”. (Sic)

Con base en la anterior resolución, se afirma que el artículo 208 bis no va contra la Constitución, en el entendido de que la moción de orden para indicar un procedimiento especial debe contar con la aprobación como mínimo de dos terceras partes del total de miembros que conforman la Asamblea Legislativa.

Como último punto se debe mencionar que el primer caso donde se aplicó el artículo 208 bis, fue en la Sesión Plenaria No. 14 del 23 de mayo de 2005, la probación no fue nada fácil y tuvieron que transcurrir más de dos meses después de que esta reforma fue aprobada, para que fuera aprobada esta moción.

Esta moción es de suma importancia, no solo por ser la primera, sino porque es la vía rápida que debe seguir el proceso en el caso del expediente No. 15516 “Ley de Pacto Fiscal y reforma Fiscal Estructural”. La moción indica en su primer párrafo, lo siguiente:

“Moción de orden

De varios diputados y diputadas:

Para que al expediente N° 15.516 Ley de Pacto Fisca l y Reforma Fiscal Estructural se le aplique lo dispuesto en el artículo 208 bis, en el entendido que este proyecto requiere, para su aprobación, de mayoría absoluta de los votos de la Asamblea Legislativa tal y como comprendemos requiere esta norma, y en particular los siguientes procedimientos a partir de la firmeza de este acuerdo.” [\[141\]](#)

Se considera que la reforma al artículo 208 bis es, hasta el momento, la única forma para establecer una vía rápida o procedimientos legislativos especiales, encontrada por la Asamblea Legislativa vigente para dotar a los diputados de un mecanismo para realizar de forma expedita las funciones parlamentarias.

Sin embargo, este mecanismo sigue siendo muy limitado, en primer lugar porque en un Poder Legislativo tan atomizado, es muy difícil que se llegue a tener los dos tercios de los votos para contar con la vía rápida. En este caso se llega siempre al mismo punto, la reforma es positiva pero muy parcial y se requieren nuevas formas de llegar al consenso en la negociación.

**CAPÍTULO V
CONCLUSIONES
Y
RECOMENDACIONES**

5.1 Conclusiones

Del análisis del capítulo de resultados se llega a las siguientes conclusiones:

5.1.1 Entrevista a diputados, diputadas y funcionarios de la Asamblea Legislativa durante el período 1998-2004

Se determinó que para los diputados, diputadas y personal de la Asamblea Legislativa, la reunión de los jefes de fracción es el mecanismo de negociación que parece dar mejores resultados. Sin embargo, para algunas, existen formas alternas de negociar, como por ejemplo: la reunión entre fracciones, la presión política, la negociación directa entre los diputados, etc.

Sobre las estrategias de negociación, se concluyó que nuevamente se revisten de importancia las reuniones de jefes de fracción, como una de las estrategias consideradas más importantes. La discusión y el respeto a la diferencias son otro mecanismo empleado para negociar, ya que si en algún momento los diputados no están de acuerdo con la línea de fracción, pueden abstenerse de votar. La conversación informal también es una de las estrategias empleadas dentro de la Asamblea Legislativa, así como las alianzas estratégicas.

Se encontró que el consenso por medio de la discusión y hasta la modificación de posiciones es una de las formas más empleadas para llegar a acuerdos. También se consideran importantes: el movimiento en bloque y seguir lo dispuesto por el jefe de fracción; además del respeto a la diferencia de opinión dentro de las fracciones. La responsabilidad de cómo se discute para llegar a acuerdos recae principalmente en los jefes de fracción.

Se evidenció, además, la existencia de fuerzas internas y externas que intervienen durante el proceso de negociación, las cuales definen y moldean el logro de acuerdos entre los diferentes actores. Se dictaminó que, para llegar al acuerdo, se siguen varios pasos, como reunión entre jefes de fracción y exposición de las decisiones tomadas ante la fracción, establecimiento de una agenda de consenso, exposición de decisiones de representantes de comisión ante su fracción, respeto de decisión de la mayoría, exposición de proyectos por parte de diputados, convencimiento y persuasión, consulta de diputados a asesores, conversaciones informales entre los diferentes actores, definición de roles para la exposición y discusión en plenario, votación a lo interno y entre las fracciones y la inclusión de los representantes minoritarios.

Se concluyó que casi la tercera parte de los entrevistados se encuentran satisfechos con el proceso de negociación que se realiza. Sin embargo, no dejaron de lado que existe una parálisis legislativa bastante seria, que sí puede afectar la negociación y que pudiera ser, en parte, culpa del Reglamento de la Asamblea.

Se determinó que la influencia que tiene el Poder Ejecutivo en la Asamblea es uno de los aspectos que puede influenciar los procesos de negociación, ya que según se consideró, la Asamblea Legislativa no tiene autonomía, por lo que se establece la importancia de una buena comunicación entre estos dos poderes de la República.

Los sindicatos, a concepto de más de la mitad de los entrevistados, afectan también los procesos de negociación, así como también otros grupos interesados o incluidos en los procesos de negociación y votación, los que provienen de diferentes lugares y emplean variados métodos de presión.

Sobre las razones que dificultan la aprobación de proyectos de ley, se evidenciaron principalmente seis: intereses políticos, falta de involucramiento, mucha demagogia, falta de acuerdos, desconocimiento o desacuerdo de lo que se considera importante, el Reglamento de la Asamblea, la falta de agenda nacional y, en ocasiones, las leyes.

Se determinó que, en el caso del Reglamento de la Asamblea, se considera que es relevante en el entramamiento de la Asamblea Legislativa y es, a concepto de algunos, anacrónico y obsoleto.

En cuanto a la importancia del sistema de representación electoral en la negociación, se concluyó que aunque para un grupo bastante importante sí afecta la toma de acuerdos, en realidad no tienen claro en qué forma afecta. Se señaló, además, que la falta de liderazgo existente obstruye los mecanismos para lograr una buena negociación. Además, se señaló que la pérdida de credibilidad en la representatividad de la Asamblea Legislativa afecta los consensos legislativos.

Se evidenció que existe desinterés por parte de la ciudadanía acerca de los proyectos de interés nacional; se consideró que el desinterés de la ciudadanía alrededor de proyectos de interés nacional se debe a la falta de información y comunicación, tanto del Poder Ejecutivo como de la Asamblea Legislativa, a la falta de mecanismos de participación ciudadana, a la influencia que los grupos de presión ejercen sobre dichos proyectos, al desgaste de los partidos políticos y a la falta de transparencia que conllevan cada uno de estos proyectos.

Se determinó que dentro de las soluciones propuestas para mejorar los mecanismos de consenso se encuentran: la negociación política, la reforma al reglamento, la mejora de los canales de comunicación, la utilización de los mecanismos de presión y la formación de diputados y diputadas de calidad y con una visión nacional.

5.1.2 Entrevista a diputados y diputadas período 2002-2006, miembros de la Comisión del ICE

Se concluyó que los diputados y diputadas del período 2002-2006 y que conforman la Comisión del ICE consideran que se ha tenido una participación muy activa, pero sin obtener los resultados deseados; los tiempos de sesión se han extendido más de lo previsto, considerándose que el problema más serio que han encontrado son los actores externos.

Se determinó que el desarrollo del proceso de negociación ha sido infructuoso. Se ha buscado tratar de llegar a acuerdos con cada una de las partes implicadas, pero no ha sido fácil la negociación, para algunos, por la forma en que se ha manejado los asuntos, y para otros, porque no se ha dado una verdadera negociación. A pesar de considerarse el diálogo como un mecanismo para buscar el consenso, no se visualiza una verdadera disposición a negociar y llegar a algún acuerdo.

Se determinó que los obstáculos para la negociación que se han presentado dentro de la Comisión del ICE son: la gran cantidad de tiempo que emplean los actores para su participación; el tiempo que se asigna para sesionar, el cual es muy corto; las mociones de algunos partidos políticos; la falta de voluntad política y la falta de definición por parte del gobierno.

A pesar de que algunos de estos obstáculos se pueden vencer por medio de la negociación, esto no ha sido posible, y se considera que una reforma al Reglamento podría mejorar esta situación.

5.1.3 Proyectos de Ley de Protección al Trabajador y Referéndum

Respecto a la tramitación de los Proyectos de Ley sobre Protección al Trabajador y el Referéndum, se llega a la constatación, de que como ha sido expuesto, en realidad no se trataba de cambios que tuvieran grandes dimensiones. En el caso del primer proyecto los cambios no constituían una erogación económica importante para empleados y empresas. En cuanto al referéndum, la futura ley iba a ser muy restringida y necesita de un reglamento que solo hasta finales del 2005 está próximo a discutirse, solo por obligación de la Sala Constitucional.

En todo caso, es cierto que en ambos casos además de una información adecuada, desde un principio hubo concordancias en los cambios que se debían dar, las diferencias eran más de énfasis, o de aspectos que debían complementarse.

Esto hace pensar que en realidad en los últimos años no se han realizado leyes que afecten de forma profunda la dinámica de los sectores sociales involucrados, o que los lleva a un sacrificio tangible y significativo (a pesar de los futuros beneficios). En los casos en los que esto se ha dado como la modernización del ICE y la reforma fiscal, no se puede llegar a acuerdos, es decir, se requiere de un amplio consenso o los proyectos duran años e incluso fracasan por culpa del abuso en las mociones de los grupos opuestos.

5.1.4 Proyecto de acuerdo “Adición de un artículo 208 bis al Reglamento de la Asamblea Legislativa”, Expediente N° 15746, aprobado el 8 de marzo de 2005

Se determinó que este proyecto de ley nace motivado por la necesidad de buscar un mecanismo que facilite el acuerdo político dentro de la Asamblea y evitar el entramamiento que se da en la actualidad. Se evidencia la necesidad de incorporar un artículo al Reglamento de la Asamblea Legislativa que facilite que, en aquellos casos donde concorra la voluntad de la mayoría de los diputados, sea esta decisión mayoritaria la que dicte las pautas que se han de seguir en cada caso concreto.

Se emitió un Dictamen Unánime Afirmativo, el cual muestra estar de acuerdo con esta reforma al Reglamento. También se eleva ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia una Consulta Facultativa de Constitucionalidad, se presentan una serie de aspectos enfocados, en primer lugar, en cuanto a los procedimientos y en segundo lugar, en cuanto al fondo del proyecto.

En cuanto a los procedimientos, se menciona que este proyecto está amparado en el acuerdo 4084, el cual se encuentra en consulta en la Sala Constitucional y la violación a algunos artículos de la Constitución Política y del Reglamento de la Asamblea Legislativa. En cuanto al fondo, se señaló que violaba el principio de seguridad jurídica y de legalidad, y se convertía en una infracción al contenido del artículo 41 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

La Sala Constitucional acoge la consulta y la evacua, determinando que el proyecto de adición del artículo 208 bis al Reglamento de la Asamblea Legislativa, Expediente N° 15746, no es inconstitucional y señala lo anterior siempre y cuando se respete que debe ser aprobada por las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa.

Se concluyó, además, que esta reforma al reglamento suscitó un movimiento por parte de los sindicatos, quienes consideran que el proyecto de acuerdo contenido en el Expediente N° 15746 es solamente un mecanismo para poder aprobar el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, y que además pretende establecer una dictadura reglamentaria en el Parlamento. Los problemas de entramamiento que se dan en la Asamblea Legislativa son culpa de la falta de voluntad política, de liderazgo claro y de respeto.

5.1.5 Problemas del artículo 208 bis

El principal problema es que para poder aplicar este artículo se requiere de un mínimo de 38 votos, y en un sistema legislativo donde existe gran fragmentación de partidos políticos, esta situación no se va a dar en la mayoría de los casos. Además de eso, existen una serie de excepciones, ya que se exceptúa:

“... la aprobación de contratos administrativos, los relacionados a la venta de activos del Estado o apertura de sus monopolios y los tratados y convenios internacionales sin importar la votación requerida para su aprobación.”

Además de esto, todos los procedimientos deben salvaguardar el derecho de enmienda, lo que siempre abre la puerta a la presentación de gran cantidad de mociones, independientemente de los procedimientos especiales que se hayan establecido.

5.2 Recomendaciones

Como resultado de las conclusiones a que se llegó posterior a esta investigación, se realizan las siguientes recomendaciones:

Debido a que el proceso de negociación es infructuoso, se hace necesario, como una primera medida por tomar, que se cuente con una agenda de asuntos que esté acorde con la realidad y que sea diseñada para cumplirse en los tiempos preestablecidos. Cabe señalar que esta agenda no debe ser diseñada sólo por el jefe de fracción para luego imponerla a sus compañeros; por el contrario, su diseño debe ser un trabajo en

conjunto.

Se debe recalcar a todos los diputados que la responsabilidad de la negociación no es solamente del jefe de fracción, sino de todos los miembros del partido, por lo que se recomienda la necesidad de generar mecanismos de consenso en el nivel interno.

Es evidente la necesidad de buscar la integración y la participación igualitaria de todos los actores sociales. Este es un proceso de aprendizaje donde se debe tener en cuenta que, para lograr llevar a cabo una negociación fructuosa, es necesario que algunas de las partes implicadas cedan, sin que esto constituya un signo de debilitamiento.

Se debe recordar que, primero, se debe velar por los intereses nacionales, y no anteponer los de cada uno de los actores sociales o de la fracción política a que pertenecen; la responsabilidad de los diputados es de cumplir con los electores.

Se recomienda el empleo de conversaciones informales conocidas como *lobby*, las cuales se pueden dar fuera de los espacios formales de discusión. El buscar el diálogo de una forma externa puede ser un mecanismo de consenso que facilite la negociación. Sería urgente en este caso brindar los espacios necesarios para que los diferentes actores traten de ponerse de acuerdo.

Se sugiere retomar nuevamente la idea del proyecto de “Ley de autorización para el ejercicio del cabildeo o gestión de intereses específicos y creación del Registro Nacional del Cabildeo”, teniendo presente que éste ha sido un mecanismo de negociación empleado por algunos Parlamentos internacionales que ha dado buenos frutos.

Es importante establecer pautas para tratar con los grupos de presión; se debe indicar a los mismos que deben actuar con responsabilidad y con conocimiento de lo que están defendiendo. Los diputados no pueden permitir que los grupos de presión se dediquen sólo a entorpecer las negociaciones.

Dentro de lo posible, se debe verificar que los diferentes grupos de presión conozcan a fondo lo que se está discutiendo y presenten objeciones lógicas y de peso que colaboren a lograr una mejor negociación y no a entorpecerla. Deben tener la certeza de que, cuando aprueben un proyecto, es porque incide favorablemente en la agenda nacional de desarrollo y no sólo se apruebe por coacción de dichos actores; este punto se debe aclarar primeramente a los mismos, estableciendo de antemano una lista de aspectos de importancia.

Se deben buscar los mecanismos necesarios para enrolar a la ciudadanía en general en aquellos proyectos de interés nacional, generar mecanismos de participación ciudadana y emplear los medios existentes para establecer una buena comunicación entre la ciudadanía y la Asamblea Legislativa y así brindar más información sobre las leyes que se pretenden aprobar. Se debe diseñar una campaña de promoción, para que el costarricense sepa y pueda utilizar su derecho de manifestarse.

Se aprueba también la recién aprobada reforma al Reglamento Legislativo, como un mecanismo que busca facilitar la negociación. Se debe contar con un Reglamento acorde con la situación actual y que contenga normas que garanticen que los procesos se realicen con mayor efectividad. Se debe establecer, dentro de este Reglamento, términos de votación a los proyectos, los cuales se pueden adecuar a cada proyecto y establecer que posterior a esto los diputados no puedan utilizar ningún otro recurso reglamentario para oponerse a ese proyecto.

CAPÍTULO VI PROPUESTAS

6.1. Nuevo proyecto de ley para reglamentar la actividad de *lobby*

- **Justificación**

Como es bien sabido, el *lobby* es una institución que tiene su origen en Estados Unidos cuya reglamentación se inició inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial. Su finalidad, conforme a la legislación de ese país, es "revelar las actuaciones que gestores pagados realizan para influenciar los procesos de toma de decisiones y las acciones de los funcionarios de los poderes ejecutivos y legislativos, y proteger el derecho constitucional de las personas para solicitar del gobierno la reparación de sus quejas" Quienes lo ejercen deben registrarse en el Ministerio de Justicia y cumplir múltiples requisitos. El objetivo último de esta legislación es aumentar la confianza pública en la integridad del gobierno y sus funcionarios.

Como puede observarse, la ley norteamericana, junto con reconocer la legitimidad del *lobby* y exigir que las actuaciones sean públicas, protege el derecho de petición de los ciudadanos. Se puede, también, concluir que en un país federal formado por 52 estados, distribuidos en más de la mitad de un continente, parece lógico que los intereses de los ciudadanos y empresas de estados muy distantes puedan ser representados legalmente por gestores profesionales frente a los poderes ejecutivos y legislativos de ese país.

Sin embargo, las razones geográficas y políticas que justifican el *lobby* en un país federal, no existirían en un país pequeño con un régimen político centralizado como es Costa Rica. Más bien, la sola presentación de esta iniciativa confirmaría la falencia de un sistema político incapaz de proporcionar al común de sus ciudadanos el libre acceso a la información y procesos de toma de decisiones de sus poderes ejecutivos y legislativos.

Son muchas las razones, particularmente sociales y culturales, que explican este fenómeno. Sabemos muy bien que en Chile, a diferencia de otros países, existe una profunda segregación y desigualdad social, y para que un funcionario dé respuesta a una carta o conceda una audiencia, deben cumplirse múltiples requisitos previos, inclusive de orden genealógico. Frente a esta realidad han surgido personajes privilegiados con acceso permanente a los centros de poder y que siempre actúan en privado. Despiertan, así, toda clase de rumores y suspicacias y contribuyen a aumentar la falta de confianza de la sociedad en sus instituciones.

Esta desconfianza proviene de la clandestinidad en que se realizan sus transacciones que culminan en una decisión política en la cual la ciudadanía, a pesar de ser la principal afectada, no tiene participación alguna. La propia estructura de estas transacciones pone en evidencia esta clandestinidad.

Por una parte está el cliente. Esto es, la empresa o entidad que desea la adopción o modificación de una determinada resolución, decreto, ordenanza, reglamento, plano regulador, tarifa, impuesto, disposición legal o arancel. Por la otra, está el gestor que acepta mediante un pago prestar los servicios y realizar las gestiones que sean necesarias para lograr ese objetivo. Y, finalmente, están los agentes del gobierno o de la legislatura, generalmente anónimos, que escuchan y reciben al gestor y aceptan, adoptan o rechazan lo solicitado por este.

Evidentemente, lo que se solicita puede ser perfectamente legítimo y beneficioso para el país. Sin embargo, ese no es el problema. Lo inaceptable es la falta de participación ciudadana y de transparencia respecto de los personajes intervinientes (especialmente por parte del sector público), el objetivo solicitado y los dineros que circulan desde una mano a la otra u otras. Además de la ciudadanía, el otro gran ausente en estas transacciones, es el servicio de impuestos internos.

La dificultad de que en un plazo breve puedan realizarse las reformas que hagan más transparente nuestro sistema político justifica, entonces, plenamente, la regulación del *lobby*. Además, se estima que el proyecto del gobierno es un ejemplo de buena técnica legislativa que se confía será aprobado sin modificaciones.

Por otra parte, es, evidentemente, preferible que lo que hasta la fecha se ha hecho en las sombras, ahora se haga público. No en una oscura notaría, sino con la mayor difusión posible. Que la ciudadanía conozca quién lo hace y con qué finalidad. Quién paga y quién recibe y, sobre todo, que quienes se benefician paguen impuestos como todo el mundo.

Sobre la necesidad de regular la actividad del *lobby*, el Dr. Óscar Arias expone lo siguiente:

"Admitiendo el acceso cada vez mayor de los grupos de presión al poder político, es imperativo aceptar la necesidad de su regulación y control, a fin de evitar que se conviertan en fuerzas desintegradoras del mismo sistema democrático que les da origen... la organización de los intereses particulares cobra mayor o menor peligrosidad según sea la fuerza y energía del sistema político que rige al país ... un congresista aislado es presa fácil de los diversos intereses particulares de los grupos, y es utópico creer que puede moverse en el vacío político, respondiendo tan solo a los dictados de su conciencia. Es el respaldo de un partido fuerte y organizado lo único que permite al legislador sustraerse de las presiones de las minorías organizadas." [\[142\]](#)

El *lobby* está estrechamente ligado a la política parlamentaria, como un medio para ejercer presión de una manera especializada.

"En nuestros días, la función de caja de resonancia de las demandas de distintos sectores de la sociedad es eje del quehacer legislativo. Los resultados de esa acción se manifiestan en legislación o en la abstención de legislar, en el control político o en la ausencia de control y colaboran para la existencia de lazos más o menos fuertes entre parlamentarios y distintos grupos de

interés.” [\[143\]](#)

En la Constitución de los Estados Unidos, en cuanto a algunos dispositivos, se puede afirmar que estos pueden interpretarse como una forma de ofrecer respaldo al *lobby*, entendida esta actividad como una forma de ejercer las libertades establecidas en la primera enmienda, libertad de expresión, de reunión y de derecho de petición de desagravio.

En Costa Rica, la Constitución Política contempla estas libertades de rango constitucional de la siguiente manera:

En el artículo 26 se dicta que **“Todos tienen derecho a reunirse pacíficamente y sin armas, ya sea para negocios privados o para discutir asuntos políticos y examinar la conducta pública de los funcionarios”**. Por su parte, continuando el artículo 27 **“... garantiza la libertad de petición en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a obtener pronta respuesta”**. El artículo 28 señala que **“... nadie puede ser inquietado ni perseguido por la manifestación de sus opiniones ni por acto alguno que no infrinja la ley. Las acciones privadas que no dañen la moral o el orden público o que no perjudiquen a tercero, están fuera de la acción de ley”**.

En cuanto a la reglamentación legal del *lobby*, Estados Unidos es uno de los pocos países que intentaron regular por ley la función de *lobby*. **“La línea de comando no es prohibir, sino intentar mostrar abiertamente los intereses legislativos, inclusive el nombre del principal y de los medios financieros envueltos.”** [\[144\]](#)

En este aspecto también es importante hacer referencia al Parlamento alemán, donde se les permite a los legisladores el cabildeo y prestar servicios profesionales de consultoría para empresas que se dedican a la función de *lobby*.

Dado que la ley para reglamentar la actividad del *lobby* varía las atribuciones de los diputados, es necesario realizar un cambio que podría darse por dos vías:

- a) Agregar un artículo a la Constitución donde se definan la naturaleza de la relación de los parlamentarios con los *lobbyistas*, y sus representantes.
- b) Otra opción es definir lo anterior, más ciertas atribuciones de negociación esenciales en el reglamento legislativo, específicamente en los capítulos I y II, que trata de los diputados y las fracciones parlamentarias.

Como la primera opción es de difícil aplicación, es más factible y simple realizar la segunda, donde debería agregarse un registro de *lobbyistas* y sus representantes que se manejaría en la Secretaría del Directorio. Debe recordarse la obligación de seguir el procedimiento del artículo 207 del reglamento de la Asamblea Legislativa:

“Toda reforma total o parcial a este Reglamento, así como la interpretación de cualquiera de sus disposiciones requiere, para ser aprobada, los dos tercios de votos de la totalidad de los miembros de la Asamblea.

Las reformas deberán realizarse mediante el procedimiento establecido en el artículo 124 de la Constitución Política.” [\[145\]](#)

- **Descripción del proyecto**

Toma algunos aspectos del modelo institucional estadounidense. El proyecto de ley de "Promoción de Intereses o *Lobby*", que está integrado por 19 artículos (uno de forma), contempla sanciones económicas y de suspensión e inhabilitación para el ejercicio de la actividad.

Texto completo del proyecto de regulación de la actividad del *Lobby*:

Artículo 1º Objeto.

La presente ley tiene por objeto regular la actividad de promoción de intereses o *lobby* en el ámbito del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo de la Nación.

Artículo 2º Definiciones.

A los efectos de esta ley, se entiende por:

Promoción de intereses o *lobby*: la actividad desarrollada por una persona física o jurídica, con el objeto de obtener, por cualquier medio lícito, la elaboración, la aprobación, la regulación, la reglamentación, modificación o rechazo de:

- a) Leyes o Resoluciones del Poder Legislativo;
- b) Decretos, Resoluciones o cualquier otro acto o decisión en el ámbito del Poder Ejecutivo;

c) La administración o ejecución de algún programa nacional o servicio público, incluyendo la negociación o administración de un contrato con el Estado Nacional, la concesión, licencia, permiso o administración.

Promotor de intereses o *Lobbysta*: la persona física o jurídica que desarrolla actividad de *lobby* en provecho propio o en beneficio de terceros a cambio de una remuneración o cualquier otro tipo de compensación; los dependientes de personas físicas o jurídicas que realicen, en beneficio de éstas, la misma actividad; y quien desarrolle la actividad de *lobby* en su carácter de autoridad, representante legal o dependientes de entidades u organizaciones gremiales de trabajadores o empresario o representativas de cualquier tipo de interés sectorial y que se encuentre inscripto en el registro pertinente.

Artículo 3º Requisitos.

Son requisitos para ejercer la promoción de intereses los siguientes:

1.- Personas Físicas

- a) Ser costarricense nativo o naturalizado con domicilio real en el país y una antigüedad de por lo menos 4 años ininterrumpidos.
- b) Ser mayor de edad.
- c) Poseer título universitario reconocido por la autoridad correspondiente.
- d) Presentar declaración jurada de bienes.
- e) Poseer identificación tributaria.
- f) Nómina de empleados que realicen la actividad de promoción de intereses o *lobby*.
- g) Presentar *curriculum vitae* actualizado, el que será publicado en Internet en la página respectiva al área en la que ejercerá sus actividades.

2.- Personas Jurídicas

- a) Haber sido creada conforme a la legislación costarricense.
- b) Tener su domicilio legal en la Nación.
- c) Encontrarse inscrita en el registro pertinente.
- d) Desarrollar sus actividades principales en la República de Costa Rica.
- e) Descripción de su objeto social, cita de la inscripción actualizada ante el registro pertinente y la composición de su capital social.
- f) Poseer identificación tributaria.
- g) Nómina de empleados que realicen la actividad de promoción de intereses o *lobby*.

Artículo 4º Obligaciones del *Lobbysta*:

Son obligaciones del promotor de intereses:

- a) Inscribirse en el registro de respectivo.
- b) Presentar las declaraciones juradas a las que se refiere el artículo 11.
- c) Archivar las facturas que respalden los gastos efectuados y los duplicados de los recibos que extienda en el ejercicio de su actividad, y conservarlos por un plazo mínimo de 5 años.
- d) Informar a los funcionarios públicos o legisladores ante quienes realice la actividad de *lobby* los intereses que gestiona, la información sobre sus mandantes que se le requiera, en su caso, respetando el deber de guardar secreto sobre las informaciones de carácter reservado a las que accediere a través del ejercicio de su actividad, quedando relevado de tal obligación solo en caso de tomar conocimiento de la tentativa o comisión de algún delito penal.
- e) Llevar un libro de registro rubricado por funcionario competente que determine la reglamentación, donde hará constar los ingresos que reciba por todo concepto, discriminando los que correspondan a honorarios de aquellos que se imputen a gastos. Asimismo, deberá asentar en el libro los gastos en los que incurra en el ejercicio de su actividad. Será obligatoria la exhibición del mismo a la Autoridad que determine la reglamentación cada vez que esta lo requiera.

Artículo 5º Prohibición de otorgar obsequios.

Prohíbese a todo promotor de intereses ofrecer y/o hacer entrega de obsequios o donaciones de cosas fungibles o consumibles a cualquier funcionario público, así como a sus cónyuges o parientes por consanguinidad hasta el segundo grado de consanguinidad.

Se aplicarán en lo pertinente las disposiciones de la ley de en función Pública.

Artículo 6º Incompatibilidades.

No podrán ser promotores de intereses:

a) Ningún funcionario o empleado integrante de cualquiera de los poderes del Estado, mientras duren sus funciones, y hasta 5 (cinco) años después de su alejamiento, o quienes tengan pendiente un procedimiento administrativo o penal por incumplimiento de los deberes de funcionario público y/o delitos contra la Administración Pública.

Esta prohibición comprende al cónyuge del funcionario o empleado y a sus parientes hasta cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

b) Empleados o personas vinculadas con cualquiera de los poderes estatales en razón de un contrato de locación de obra o de servicio o cualquiera otra forma jurídica similar, durante la vigencia del contrato y hasta 5 años después de finalizada su vigencia.

c) Los inhabilitados judicialmente a ejercer cargos públicos.

d) Funcionarios y empleados públicos cesanteados en su cargo por causa justa.

e) Los concursados o fallidos no rehabilitados judicialmente.

f) Los inhabilitados civil y/o comercialmente.

g) Condenados judicialmente a penas privativas de libertad de cumplimiento efectivo.

Artículo 7º Intereses contrapuestos.

Queda prohibido expresamente a los promotores de interés o *lobbyistas* abogar simultáneamente por personas o entidades con intereses contrapuestos, salvo consentimiento expreso de todas las partes interesadas.

Artículo 8º Excepciones.

No se encuentran incluidas en el concepto de promoción de intereses o *lobby* las siguientes actividades:

a) Las realizadas por un oficial público en el marco de una actuación oficial inherente a su cargo.

b) Las realizadas por representantes de los medios de comunicación si el propósito es la difusión de una noticia para informar al público.

c) Las realizadas en el marco de una actuación oficial y pública.

d) Las realizadas en un discurso, artículo, publicación u otro material que es distribuido para el público en general, o a través de los medios de comunicación masiva.

e) Las que constituyen información escrita enviada como respuesta a un requerimiento oral o escrito realizado por una dependencia del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo en búsqueda de información específica.

f) Las realizadas en el marco de un proceso o investigación judicial.

g) Las desarrolladas por los partidos políticos o asociaciones sindicales o gremiales en defensa de sus intereses.

h) Las desarrolladas en las reuniones públicas de las comisiones permanentes del Congreso Nacional.

i) Las oficiales realizadas en nombre de un gobierno de un Estado extranjero o de un partido político extranjero.

Artículo 9º Registros.

Créanse en el ámbito de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Nación, los Registros Públicos y Gratuitos de Actividades de *Lobby*, que estarán a cargo del

Todas las personas que desarrollen actividad de *lobby* deberán inscribirse en los registros respectivos, quedando sujetas a las disposiciones de la presente Ley y a las reglamentaciones que en su consecuencia se dicten. La inscripción en el registro respectivo, es requisito obligatorio y

habilitante para el ejercicio de la actividad de *lobby* en los términos de la presente.

Artículo 10º Reglamentaciones.

El Jefe del Consejo de Gobierno y el Presidente del Congreso de la Nación, reglamentarán, en sus respectivos ámbitos, el procedimiento de registro y la presentación de los informes exigidos en la presente Ley, los que mínimamente deberán contener los requisitos enunciados en ella.

Artículo 11º Contenido del Registro.

Cada registro deberá contener, con carácter de declaración jurada:

- a) Nombre, domicilio y teléfono comercial del *lobbysta*, y una descripción general de sus actividades;
- b) Nombre o Razón Social, domicilio, teléfono comercial y principal lugar de negocios de la persona física o jurídica para la cual desempeña sus actividades, y una descripción general de sus actividades. Se deberá abrir un registro por cada persona a la que represente el *lobbysta*;
- c) La retribución o compensación percibida o a percibir por el *lobbysta* por su actividad específica;
- d) La jurisdicción pública en la que ejerce o ejercerá su actividad y el nombre de los funcionarios o empleados que prevé entrevistar;
- e) Un detalle pormenorizado de los objetivos perseguidos por su actividad de *lobby* respecto de cada una de las personas a las que representa y copia del documento que contenga la tarea encomendada;
- f) Las altas y bajas de sus mandantes, dentro de los 5 días de producidas;
- g) Nombres de los periódicos, diarios, revistas u otras publicaciones en las cuales hubiere publicados artículos relacionados con la gestión que realiza;
- h) La restante información que establece la presente Ley, o que establezcan las normas que en su consecuencia de dicten.

Artículo 12º Autoridades de Control y Aplicación.

El Jefe del Consejo de Gobierno y el Presidente de la Asamblea Legislativa serán autoridades de control y aplicación de las normas que en materia de registro establece la presente Ley y, a tal efecto, deberán:

- a) Verificar y exigir el cumplimiento de todas las obligaciones que en materia de registro establece la presente Ley;
- b) Publicar en un Boletín Oficial la lista completa de los *lobbystas* registrados y, trimestralmente, las modificaciones en materia de altas y bajas que se hayan producido.
- c) Publicar en un Boletín Oficial, trimestralmente, el inicio de toda actividad de *lobby*, con indicación de los *lobbystas*, los intereses representados, los objetivos perseguidos, las jurisdicciones públicas en las que se desarrollará la actividad y los funcionarios o empleados por entrevistar;
- d) Publicar en un Boletín Oficial, trimestralmente, la información referida a la actividad de *lobby* de la que hubieren sido objeto los funcionarios del Poder Ejecutivo, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, y los legisladores, con indicación del *lobbysta*, intereses representados, objetivos perseguidos y nombre del funcionario o legislador respectivo;
- e) La información indicada en los incisos b), c) y d), deberá también ser remitida, con la misma periodicidad, como gacetilla de prensa, a los principales medios de comunicación orales, escritos y televisivos de carácter nacional. Asimismo, las respectivas autoridades de aplicación deberán disponer de los medios conducentes a su publicación en las páginas de Internet del Congreso y de la Presidencia de la Nación.
- f) Poner a disposición del público en general la totalidad de los datos contenidos en los registros. A tal efecto se habilitará en las respectivas páginas de Internet del Congreso y de la Presidencia de la Nación, una sección en la que se publicarán los datos referidos en este artículo.

El empleado o funcionario a cargo que negare a un particular el acceso a la información, será pasible de una multa equivalente al 20% de su salario bruto por todo concepto, y a la tercera negativa constatada se lo considerará despedido con justa causa.

Artículo 13º Informe Trimestral de *lobbystas*.

En forma trimestral, los *lobbystas* registrados, deberán presentar ante el Jefe de del Consejo de Gobierno o el Presidente del Congresos, según corresponda, un informe sobre cada uno de sus representados, en el que conste:

a) Nombre del *lobbyista*, del representado y cualquier modificación que se hubiere producido respecto de la información asentada en el registro;

b) Los medios empleados y los funcionarios o dependencias contactadas por el *lobbyista* con el fin de promover los intereses de sus representados.

Sin perjuicio de la obligación determinada en los párrafos anteriores, antes de dar inicio a una acción de *lobby* determinada, el *lobbyista* deberá informar respecto de los intereses representados, los objetivos perseguidos, jurisdiccionales públicas en las que desarrollará su actividad y los funcionarios o empleados por entrevistar.

Artículo 14°- Informe de Funcionarios y Legisladores.

En forma trimestral, los funcionarios de mayor jerarquía de cada jurisdicción del Poder Ejecutivo y el Congreso, deberán presentar lo siguiente:

a) Un informe referido a las distintas actividades de *lobby* producidas en la jurisdicción ejecutiva, con indicación de los *lobbyistas*, intereses representados, objetivos perseguidos, las dependencias y funcionarios contactados y los resultados de la actividad de *lobby*, el que también será publicado en la respectiva página de Internet habilitada al efecto.

b) Un informe referido a las distintas actividades de *lobby* producidas en la jurisdicción legislativa, con indicación de los *lobbyistas*, intereses representados, objetivos perseguidos y resultados de la actividad de *lobby*, los que serán publicados en la página de Internet correspondiente al Congreso.

Artículo 15°- Incumplimientos.

En el supuesto que algún *lobbyista* incumpliese con alguna de las obligaciones previstas en la presente Ley, la autoridad de aplicación respectiva deberá intimarlo por el plazo de quince (15) días corridos desde que fuera notificado fehacientemente. Si en el plazo mencionado el *lobbyista* no hubiese adecuado su accionar, se dará inicio a las actuaciones sumariales correspondientes, las que resguardarán el ejercicio del derecho de defensa del registrado.

Artículo 16°- Sanciones.

Cumplido el procedimiento previsto en el artículo anterior, los *lobbyistas* que hubiesen incumplido con las obligaciones contempladas en la presente ley, serán pasibles de la aplicación de sanciones por parte del Jefe del Consejo de Gobierno y del Presidente del Congreso, según corresponda.

De acuerdo con la gravedad de la falta, se podrán aplicar las siguientes sanciones:

a) Multa desde 100.000 colones hasta 5.000.000 de colones.

b) Suspensión de la inscripción en el registro respectivo desde uno (1) hasta cinco (5) años.

c) Inhabilitación definitiva para desempeñar la actividad de *lobby* en los términos previstos en la presente Ley.

Las sanciones previstas en los incisos b) y c) serán de cumplimiento también en el o los registros advertidos en esta Ley que no correspondiesen al ámbito en el que se hubiese decidido la sanción.

La aplicación de las sanciones previstas en el presente artículo no será incompatible con las otras sanciones penales o administrativas que, por índole de la falta cometida, pudieran corresponder.

Si de los sumarios respectivos surgiese la eventual comisión de un delito o falta administrativa, la autoridad de aplicación deberá realizar la correspondiente denuncia.

El incumplimiento por parte de los funcionarios o legisladores, de las obligaciones establecidas en la presente Ley será considerado falta grave, y la responsabilidad respectiva se hará efectiva por los procedimientos establecidos en la Constitución Política y leyes orgánicas correspondientes.

Será considerada como falta grave en los términos del párrafo anterior la reunión mantenida por un funcionario y un promotor de intereses fuera del ámbito respectivo donde el primero ejerce su función o sus tareas y esta reunión no fuere asentada en el registro respectivo.

Artículo 17°- Reincidentes.

Se considerará reincidente quien cometa la misma falta, independientemente del lapso transcurrido entre la producción de una y otra.

La reincidencia incidirá directamente en el monto de las multas aplicadas y en el tiempo de la suspensión. El *lobbyista* que cometiera 5 faltas será pasible de la sanción prevista en el inciso c) del artículo anterior.

Artículo 18º Reglamentación.

La presente Ley deberá ser reglamentada por el Poder Ejecutivo a los 90 días de su promulgación.

Artículo 19º Comuníquese al Poder Ejecutivo.-

"La actividad de promover intereses o *lobby* es una práctica habitual en nuestros días. Ha adquirido una importante relevancia en los actos de gobierno y esto amerita que el Estado regule esta actividad que incide, de manera indirecta, en la vida de todos los habitantes de la República. Incide en forma indirecta ya que la decisión final está siempre en manos de la autoridad que representa al Estado, pero la actividad del *lobby* puede (o de hecho lo hace) incidir en las decisiones".

"Los promotores de intereses o *lobbistas* son personas que representan a determinados grupos que tienen interés en la elaboración, la aprobación, la regulación, la reglamentación, modificación o rechazo de alguna norma o decisión de los Poderes del Estado".

"Lamentablemente, la falta de regulación de esta actividad ha causado muchos 'trastornos' en la vida institucional de Costa Rica, ya que se ha prestado, muchas veces, para la práctica de negociaciones espurias y prebendas, causas de cohecho de muy difícil comprobación y, por sobre todo, ha generado gran desconfianza en la dirigencia política".

"Con el proyecto que se planta se pretende otorgarle una solución que demanda la sociedad, ya que de aplicarse, la actividad del *lobby* se tornaría mucho más transparente y se garantizaría el acceso a la información a cualquier ciudadano que lo pretenda..."

6.2. Propuesta de creación de una comisión de negociación en la Asamblea Legislativa

- **Justificación**

El claro predominio parlamentario que han mostrado durante estas últimas décadas las dos grandes agrupaciones políticas nacionales, no parece facilitar una modificación de las reglas de asignación de curules que les haría perder indudablemente ventajas. ¿Qué razones habría para que quienes se han beneficiado sistemáticamente de un mecanismo que produce claramente sobrerrepresentación, contribuyan abiertamente a su eliminación?

Quizás si se tiene en cuenta esa tradición de negociación parlamentaria del *do ut des* (del conceder ahora para recibir después) que lleva a alguno de los dos grandes partidos a negociar con los minoritarios el apoyo parlamentario, cuando lo necesita y no lo puede recibir de su tradicional interlocutor histórico, se podría vislumbrar alguna posibilidad de reforma de este mecanismo.

Sin embargo, hasta tanto no se lleva a cabo esta reforma, es necesario propiciar formas claras y mecanismos concisos de técnicas legislativa que permitan llegar a acuerdo en plazos establecidos. Tomando en cuenta estos aspectos, más la necesidad de tomar los intereses de los diversos actores sociales se elabora la presente propuesta.

- **Desarrollo**

Se prevé la creación de una comisión de negociación política cuyo objetivo sea la búsqueda de mecanismos de consensos que ayuden a desentramar y agilizar los proyectos específicos que son necesarios para el desarrollo del país.

En vista de que la amplitud de actores sociales se ha convertido en un obstáculo para negociar de forma pronta, se recomienda un número limitado, donde se piense en los principales involucrados.

La comisión de negociación debería tener un reglamento que tome en cuenta los siguientes aspectos:

1. Estipular adecuados tiempos para la negociación. Ya que se trata de una comisión que tiene que resolver puntos álgidos en proyectos relevantes, se debe tener un tiempo que no debería ser menor a seis horas semanales.

2. La comisión tiene que pedir que cada una de las personas o grupos, según sea el caso, que venga con una agenda establecida. Esto por cuanto se ha comprobado que una de las causas de los problemas de negociación en la Asamblea Legislativa es la improvisación. No se puede empezar a negociar de forma exitosa si las personas no han puesto sus puntos de vista sobre la mesa. A este respecto se recomienda que la agenda incluya:

- Objetivos que se pretende negociar.
- Prioridad de los objetivos.

- Forma en que se pretende conseguir los objetivos.
- Aspectos en los que se pretende ceder y en los que no.
- Supeditación del proyecto de ley a otros que puedan estar en la Asamblea Legislativa.
- Grupos a los que se representa.
- Discusiones extraparlamentarias que se han tenido.

El reglamento también debería tratar de mejorar la forma de trabajo que se tiene en la actualidad, para ello es necesario tener en cuenta la necesidad de contar con un apoyo técnico negociador, el que lejos de proponer recomendaciones, debería tender a facilitar el proceso teniendo las siguientes funciones:

Realizar un esquema inicial de las posiciones de todas las partes negociadoras, tomando como referencia la agenda que entrega cada uno de los participantes, así como información adicional. Esto por cuanto este procedimiento permitiría realizar un mapa conceptual donde se reflejan claramente las diferencias de posiciones entre los grupos, los puntos de acercamiento y las posiciones irreconciliables, lo que permite de entrada que los participantes se ubiquen.

Así, el apoyo técnico debería elaborar posteriormente, con base en la discusión del mapa conceptual, una lista de los grados de acuerdo y diferencia de los diferentes puntos de proyecto. La lista debería estar organizada por prioridades, teniendo como objetivo orientar el trabajo de la comisión, en el sentido de que lo lógico sería que se establezca que los puntos de mayor coincidencia serían los primeros en discutirse para luego ir procediendo a resolver los puntos con mayor diferencia. Al final, quedarían las diferencias irreconciliables donde los actores deben valorar si quieren ceder en sus posiciones o por el contrario quieren abandonar la discusión o según sea el caso no seguir el proyecto.

Uno de los puntos álgidos respecto a los temas polémicos, es que debería existir la posibilidad de que se valorara la posibilidad de ceder en algunos puntos a cambio de ganar algo en otro. Si este es el caso, el grupo técnico podría realizar, de acuerdo con la teoría de los juegos, un esquema de las posiciones que se tienen en otros proyectos así como los aspectos en que se puede ganar o perder. Un ejemplo de lo anterior, es que se puede ceder en algún punto polémico de un tema fiscal, a cambio de que los otros actores acepten reformas en algún tema social o de financiamiento de partido, previo al análisis de la teoría de los juegos propuesta por el grupo técnico.

Una vez que exista una aprobación de los elementos del proyecto, se establecería la participación de otros sectores sociales que manifiesten su interés en aportar ideas o rebatir algún punto, pidiéndoles igualmente una agenda donde clarifiquen sus posiciones, para llegar a un proyecto definitivo.

Debería existir un principio de transparencia respecto del trabajo de las comisiones y un seguimiento de los avances registrado en una bitácora, donde también debe consignarse cuáles actores han sido ecuanímenes con la agenda presentada, y cuáles han cambiado arbitrariamente sus posiciones, esto con la finalidad de sentar un principio de responsabilidad para que el ciudadano conozca cuáles son los grupos y personas realmente comprometidos y cuáles se mueven por otros intereses.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

- Acua Popocatl, Raúl Gustavo. **Las implicaciones de las exigencias del Congreso de Estados Unidos en las tres negociaciones comerciales realizadas entre Canadá y Estados Unidos: CUSFTA, TLCAN Y ALCA.** Revista Mexicana de Estudios Canadienses. Otoño de 2004. Vol.1, nueva época, número 8.
- Aguilar, Luis F. "Estado, régimen y sistema político". En: Juan Enrique Vega (Coordinador). **Estado y política en América Latina.** México: CIDE, 1984.
- Aguirre, Pedro et al. **Sistemas políticos. Partidos y elecciones,** Trazos, IETD, México, 1993. *Borella, Francois, Les partis politiques dans la France d'aujourd'hui,* Editions du Seuil, París, 1990.
- Alcántra Sáez, Migue) y Guzmán León, Juany. "Partidos y actividad parlamentaria" En **Revista Parlamentaria.** Volumen 6 Número 1, 1998
- Apel, K.-O. **Teoría de la verdad y ética del discurso.** Barcelona: Paidós, 1991.
- Apel, K.-O. "La ética del discurso como ética de la responsabilidad. Una transformación posmetafísica de la ética de Kant". En **Teoría de la verdad y ética del discurso.** Barcelona: Paidós, 1991.
- Araya Pochet, Carlos. **Métodos y técnicas de investigación en ciencias sociales.** S.E., S.L., 1993.
- Araya Pochet, Carlos. **El Parlamento Costarricense en la Perspectiva del Sistema Electoral y los Partidos Políticos (Contribución al Estudio de la Democracia Representativa.** Tesis presentada para optar al grado de Doctor en Derecho. San José, 1998.
- Asamblea Legislativa Nicaragüense** www.asamblea.gob.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. **Reglamento de la Asamblea Legislativa.** San José: Investigaciones Jurídicas, 1995.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. **Constitución Política de la República de Costa Rica.** San José: Imprenta Nacional, 1996.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica (Comisión especial mixta). **Reforma Electoral.** Expediente 13258.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. **Proyecto de acuerdo. Adición de un artículo 208 Bis al reglamento de la Asamblea Legislativa.** Expediente N° 15746
- Asamblea Legislativa "Poder Legislativo y prensa". En **Revista Parlamentaria.** Volumen 4. Número 1, 1996
- Asamblea Legislativa, expediente N° 15.516 Ley de Pacto Fiscal y Reforma Fiscal Estructural.
- Asamblea Legislativa. **Leyes aprobadas durante el período 2004-2004.** Departamento de Estadística de la Asamblea Legislativa.
- Brian, Barry. **Justice as Impartiality.** Oxford: Clarendon Press, 1995.
- Best, John W. **Cómo investigar en educación.** Novena edición. Madrid: Ediciones Morata, 1982.
- Britos, Patricia. **Legitimidad democrática: ¿consenso o votación?** Universidad Nacional de Mar del Plata. <http://www.bu.edu/wcp/Papers/Poli/PoliBrit.htm>
- Buchanan, J. y G. Tullock. **El cálculo del consenso.** Barcelona: Planeta, 1993.
- Buci Glucksman, Christine. "Del consentimiento como hegemonía". La estrategia gramsciana". En: **Revista Mexicana de Sociología.** Año XLI, V, XL. N°2. México.
- Cabanelas de Torres, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental.** Buenos Aires: Editorial Heliasta, 2000.
- Canada-United States Free Trade Agreement (FTA).** En sitio Internet: <http://www.agr.ca/itpd-dpci/ta3.html>.
- Cano Bueso, Juan y Porras, Antonio (coordinadores). **Parlamento y consolidación democrática.** Madrid: Tecnos, 1994.
- CAPEL. **Proyecto de reformas al Código Electoral.** San José: Mimeografiado, 2000.
- Castro Pedrero, Mauricio. Regulación de **la gestión de intereses o lobby.** Corporación Chile Transparente. Capítulo Chileno de Transparencia Internacional.
- Carpizo, Jorge. **El presidencialismo mexicano.** México: Siglo XXI, 1978.
- Córdova, Arnaldo. **La formación del poder político.** México: Era, 1977.
- CEPAL. **Panorama Social.** Edición 1993.
- CEPAL. **Panorama Social de América Latina.** Edición 1994.
- Código Electoral.** San José: Investigaciones Jurídicas, 1997.
- Colaiacovo, Juan Luis. **Negociación y contratación internacional.** Buenos Aires: Ediciones Macchi. 1992.
- Condorcet. **Mathématique et société.** Selección de textos e introducción de Roshdi Rashed, París: Hermann, 1974.
- Constitución Política de Costa Rica. Anotada y concordada por Fallas Vega Elena y otros, 3. ed. San José: Investigaciones Jurídicas, 2000.
- Constitución Política de los Estados Unidos. <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/USA/usa1787.html>

- Crozier, Michel y Friedberg, Erhard. **El actor y el sistema: Las restricciones de la acción colectiva**. México: Alianza Editorial, 1990.
- De Riz, Lilliana. "Las relaciones entre economía y política: reflexiones epistemológicas". En: Juan Enrique Vega (Coordinador). **Teoría y política de América Latina**. México: CIDE, 1984.
- Destler, I.M. **American Trade Politics**. Institute for International Economics, 1995.
- Maryse, Robert. **Negotiating NAFTA, Explaining the Outcome in Culture, Textiles, Autos and Pharmaceuticals** Toronto: University of Toronto Press, 2000.
- Diccionario enciclopédico ilustrado VOX. Barcelona: Bibliograf, 1995.
- Draibe, Sonia y M. Arretche. **Descentralização e políticas de Combate à Pobreza: Observações sobre o Caso Brasileiro**. UNICAMP, 1995.
- Duhamel, Olivier. **Droit constitutionnel et politique**, París : Universidad de Seuil, 1987.
- Duhamel, Olivier. **La gauche et la Vème République**, París: PUF, 1980.
- Duhamel, Olivier y JeanLuc (editores). **La Constitution de la Cienquième République**. París: PFNSP, 1985.
- Duverger, Maurice. **Instituciones políticas y derecho constitucional**, Ariel, Barcelona, s.f.
- Duverger, Maurice. **Les régimes semi-présidentiels**, París : PUF, 1986.
- Emeri, Claude. **Droit constitutionnel et institutions politiques**, Universidad de París, 1992.
- Enciclopedia Microsoft Encarta 1998**
- Fernández R., Felipe. **Historia del poder legislativo costarricense**. San José: Imprenta Nacional, 1993.
- Fischer, Roger y Ury William. **El arte de negociar sin ceder**. México: Compañía Editorial Continental, 1990.
- Garrorena Morales, Ángel. **El parlamento y sus transformaciones actuales**. Madrid: Tecnos, 1990.
- Garrorena Morales, Ángel. **Representación política y Constitución democrática**. Madrid: Editorial Cívitas, 1991.
- Garzón Valdés, Ernesto. "Consenso, racionalidad y legitimidad" en: **Derecho, ética y política**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- Garzón Valdés, Ernesto. **El consenso democrático: fundamento y límites del papel de las minorías**. <http://www.uv.es/~afd/CEFD/0/Garzon.html> Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho. núm. 0
- Giddens, Anthony. **La estructura de clases en las sociedades avanzadas**. México: Alianza Editorial. 1980.
- Gelles, Richar y Ann Levine. **Sociología**. México: Mc Graw Hill, 1996.
- Giddens, Anthony. **Sociología**. Madrid: Alianza Editorial, 1999.
- Giner, Salvador, Emiliano Lamo Espinosa y Cristóbal Torres. **Diccionario de Sociología**. Madrid: Alianza Editorial, 1998.
- Giver, Alan. **Housing The State of the poor**. SL. SF.
- Gramsci, Antonio. **Maquiavelo y Lenin** (selección de Osvaldo Fernández). México: Editorial Diógenes, 1973.
- Granger, Gilles-Gaston. **La mathématique social e du marquis de Condorcet**.
- Guendell, Ludwing y Roy Rivera. **Hacia la construcción de un marco de interpretación de la política social costarricense**. Heredia: Universidad Nacional, 2000.
- Guido, Marcos. **La democracia hoy**. Periodismo en Bits. <http://debates.com.ar/ensayos/pages/democra.htm>
- Habermas, Jurgen. **Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos**. Madrid: Cátedra, 1989.
- Hernández Valle. **Derecho Parlamentario Costarricense**. San José: Investigaciones Jurídicas, 1991 .
- Herrera Ulloa. Baja Apoyo a Rodríguez. La Nación. Martes 20 de junio del 2000, p.4A.
- Herrera Ulloa, Mauricio. Exdiputados llaman al diálogo. **La Nación**. Lunes 31 de julio del 2000, p.6A.
- Hirsch, Joachim. **Observaciones sobre el Estado burgués y su crisis**. SL., 1976
- I Junyent, Josep Balcells. **La investigación social. Introducción a los métodos y técnicas**. Barcelona: PPU.1994.
- Jakcsich, Carlota. **Representación Política y Democracia**. Argentina: CIEDLA. 1998.
- Julliard, Jacques. **La Quatrième République**. París: Calmann-Lévy, 1980.
- Lechner, Norbert Lechner. **Estado y política en América Latina**. México: Siglo XXI Editores, 1984

- Linz, Juan y Arturo Valenzuela, **The Failure of Presidential Democracy**. EUA: The Johns Hopkins University Press, 1994 (2 volúmenes).
- Lobbyin. **Antecedentes generales y experiencia extranjera**. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Valparaíso. Noviembre de 2002. Documentos UAPROL/BCN/AÑO II N° 273
- López Aguilar, Juan Fernando, **La oposición parlamentaria y el orden constitucional**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1988.
- Luhman, Niklas. **Teoría política en el Estado del Bienestar**. Madrid: Alianza Universidad, 1994.
- Lujambio, Alonso, **Federalismo y Congreso**. México: UNAM, 1996.
- Maliandi, R. **Volver a la razón**. Buenos Aires: Biblos, 1997
- Mainwaring, Scott y Mathew Soberg, **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Medina Salgado, César y Mónica T. Espinosa Espíndola. **La toma de decisiones en un mundo posmoderno. De la racionalidad al caos**. <http://www-azc.uam.mx/gestion/num8/doc10.htm>
- Meny, Yves. **Le système politique français**. París: Montchrestien, 1991.
- Montero, José Ramón. "Parlamento y opinión pública: las percepciones y los niveles de apoyo de las cortes generales." En **Revista El Parlamento y sus Transformaciones Actuales**. Editorial Tecnos, 1990.
- Mora Araujo, Manuel (compilador). **Los actores sociales y políticos en los procesos de transformación en América Latina**. Buenos Aires: CIEDLA, 1997.
- Muñoz, Hugo Alfonso. **La Asamblea legislativa en el sistema constitucional costarricense**. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1997.
- Muñoz, Hugo Alfonso. **Manual Centroamericano de técnica legislativa**. San José: Foprel, 2000.
- Nino, Carlos S. **La construcción de la democracia deliberativa**. Barcelona: Gedisa, 1997.}
- Nohlen, Dieter. **Sistemas electorales y partidos políticos**. FCE-UNAM, México, 1994.
- Nohlen, Dieter y Mario Fernández (editores). **Presidencialismo versus parlamentarismo**, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1991.
- Noguería, Marco Aurelio. **Democracia política, gobernabilidad y representación**. <http://clad.org.ve/0021600.html>
- Offe, Claus. **Partidos políticos y nuevos movimientos sociales**. Madrid: Editorial Sistema, 1988.
- Organización de Estados Americanos y otros. **Democracia y Salud en los Parlamentos de América Latina y el Caribe**. Washington, 1994.
- Ortiz Ortiz, Eduardo. **Tesis de Derecho Administrativo I**. San José: Editorial Stradmann, 1988.
- Pantoja Murillo, Carlos G. "La política del interés: El lobby y el estudio de la influencia política". En **Revista Parlamentaria**. Volumen 13, o. 1, abril, 2005.
- Pellet Lastra, Arturo, **El poder parlamentario**, Buenos Aires, Argentina: Abeledo-Perrot.
- Pérez Serrano, Nicolás, **Los grupos parlamentarios**. Madrid: Tecnos, 1989.
- Planas, Pedro. **Regímenes políticos contemporáneos**. Lima: FCE, 1997.
- Portantiero, Juan Carlos. **La producción de un orden. Ensayos sobre la democracia entre el estado y la sociedad**, 1989.
- Portelli, Hughues, **La politique en France sous la Vème République**. París, 1987.
- Poulantzas, Nicos. **Estado Poder y Socialismo**. México: Siglo XXI, 1983
- Ramírez Altamirano, Marina. **Manual de Procedimientos Legislativos** San José: Publicación del Centro para la Democracia, 1994.
- Ramírez A., Marina y Elena Fallas Vega. **Constitución Política de la República de Costa Rica** (anotada, concordada y con jurisprudencia constitucional). Tomo II. San José: Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1999.
- Regulación del lobby en Canadá, Inglaterra y Escocia**. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Documentos UAPROL/BCN/AÑO/N° 264. Valparaíso. Diciembre de 2003.
- Sabino, Carlos A. **Cómo hacer una tesis y elaborar toda clase de trabajos escritos**. Colombia: Panamericana, 1997.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema Justicia**. Voto No, 271-03. San José, a las once horas con cuarenta minutos del cuatro de abril del dos mil tres.- Acción de inconstitucionalidad promovida por E.P.A. y otros contra la reforma constitucional del inciso 1) del artículo 132 de la Constitución Política. Reección Presidencial.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia**. Voto No, 8408-99. San José a las quince horas con veinticuatro minutos del tres de noviembre de mil novecientos noventa y nueve.- Acción de inconstitucionalidad promovida por Jorge Luis Villanueva Badilla y otros contra el acuerdo de interpretación número 4084 de la Asamblea Legislativa.
- Sánchez Navarro, Ángel J. **Las minorías en la estructura parlamentaria**, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1995.
- Santiago Nino, Carlos et al., **El presidencialismo puesto a prueba**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

- Sartori, Giovanni. **Teoría de la democracia**. 2 tomos. México: Alianza Editorial, 1989.
- Sartori, Giovanni. **¿Qué es la democracia?** 2 edición. México: Nueva Imagen, 1997.
- Sartori, Giovanni, **Ingeniería constitucional comparada**. México: FCE, 1994.
- Sartori, Giovanni, **Partidos y sistemas de partidos**. Madrid: Alianza Editorial, 1987.
- Soberanis G., Hernán. **El Congreso Guatemalteco: Historia y funcionamiento** Guatemala: Imprenta Comercial, S.F.
- Soberg Shugart, Matthew y John Carey M., **Presidents and Assemblies**, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Solé Tura, Jordi y Miguel Ángel Aparicio Pérez. **Las Cortes Generales en el sistema constitucional. Temas Clave de la Constitución Española**, Madrid: Tecnos, 1988.
- Sonntag, Rudolf y Héctor Valecillos. **El Estado en el capitalismo contemporáneo**. S.L. S.F.
- Tamayo Tamayo, Mario. **El proceso de la investigación científica**. México: Limusa, 1994.
- Toinet, Marie-France, **La présidence Americaine, Clefs Politiques**, París: Montchrestein, París, 1991.
- Tosi Silvano. **Derecho parlamentario**, México, 1996.
- Universidad Nacional de Costa Rica. **La Población costarricense del Gran Área Metropolitana frente a su participación ciudadana y sus valoraciones políticas**. 19-22 de abril del 2001.

Vargas García, Eliseo. **Rendición de cuentas Periodo 1999-2000**. S.L. S.F.

Valenzuela, Arturo, **El debate actual sobre presidencialismo y parlamentarismo en América Latina**, Col. Temas de la Democracia, serie Conferencias Magistrales, núm. 7. México: IFE, 1999.

Vega, Juan Enrique (Coordinador). **Teoría y política de América Latina**. México: CIDE, 1984.

Vega, Juan Enrique "Política y Estados: apuntes e hipótesis para una reflexión de sus interrelaciones", en Juan Enrique Vega (coordinador) **Teoría y Política de América Latina**. México: CIDE, 1984.

Wahl Nicholas y Jean-Louis Quermonne. **La France présidentielle**. París : Presses de Sciences, 1988.

[11] Norberto Bobbio, "La democracia realista de Giovanni Sartori", Nexos, No. 146, febrero, 1990, p. 14.

[12] Giovanni Sartori, Teoría de la democracia, I. El debate contemporáneo, Alianza Editorial Mexicana, México, 1989, p. 285.

[13] "Aunque el autor no da este ejemplo, lo que escribe sobre la naturaleza y la función de los comités le queda perfectamente a las comisiones parlamentarias, y a las diferencias entre su modo de decidir y el de las asambleas, de las que una de las más relevantes, y muy positiva, de acuerdo con Sartori, es la menor visibilidad". Norberto Bobbio, "La democracia realista de Giovanni Sartori", art. cit., p. 14.

[14] Cf. Giovanni Sartori, Teoría de la democracia, pp. 261-305.

[15] Herrera Ulloa, Mauricio. Exdiputados llaman al diálogo. **La Nación**. Lunes 31 de julio del 2000, p.6A.

[16] Herrera Ulloa. Exdiputados llaman al diálogo. p. 6A.

[17] Donde los diputados necesarios para su aprobación llegaron tarde.

[18] Herrera Ulloa, Mauricio. **Visto bueno a la democracia* 75 por ciento inconforme con políticos**. La Nación. Martes 8 de febrero del 2000. http://www.nacion.co.cr/ln_ee/2000/febrero/08/pais11.html

[19] Herrera Ulloa, Mauricio. Baja Apoyo a Rodríguez. **La Nación**. Martes 20 de junio del 2000, p.4A.

[100] Sartori, Giovanni. **¿Qué es la democracia?** 2 edición. México: Nueva Imagen, 1997.p.58.

[111] Alex Sibaja jefe de la fracción liberacionista recientemente enfrentó el cuestionamiento de 22 diputados de su partido por apoyar el nuevo proyecto de Ley de Simplificación Tributaria. Tomado de: Villalobos, Carlos A. Sibaja insistirá en simplificación: Jefe del PLN en la lupa de fracción. **La Nación**. Sábado 2 de diciembre del 2000, p. 5A.

[121] Tomado de: Crozier, Michel y Erhard, Friedberg **El actor y el sistema: Las restricciones de la acción colectiva**. México: Alianza Editorial. 1990.

[131] Tomado de Crozier. **El actor**.

[14] **Al respecto, véase Vega, Juan Enrique "Política y Estados: apuntes e hipótesis para una reflexión de sus interrelaciones", en Vega, Juan Enrique (coordinador) Teoría y Política de América Latina, México: CIDE, 1984.**

[151] Países donde el Estado interviene en políticas sociales de salud y educación como Estados Unidos o Francia, pero también subdesarrollados como Costa Rica o Uruguay que dedican un presupuesto importante a estas actividades.

[161] Ahumada Figueroa Luis. **Conflicto, negociación, mediación y arbitraje, Un acercamiento al ámbito laboral**. Psicoperspectivas. Universidad Católica de Valparaíso, Chile. Vol I/2002. p.16.

[171] Ahumada Figueroa Luis. **Conflicto, negociación, mediación y arbitraje, Un acercamiento al ámbito laboral**.

[181] Bernardo Bátiz Vázquez. **Teoría del Derecho Parlamentario**. México: Oxford. 2000. <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/libro1/capi1.htm>

[191] Bernardo Bátiz Vázquez. **Teoría del Derecho Parlamentario**.

[201] Bernardo Bátiz Vázquez. **Teoría del Derecho Parlamentario**.

[211] Bernardo Bátiz Vázquez. **Teoría del Derecho Parlamentario**.

[221] Bernardo Bátiz Vázquez. **Teoría del Derecho Parlamentario**.

[231] Bernardo Bátiz Vázquez. **Teoría del Derecho Parlamentario**.

[241] Joaquín Alfonso Freire. **Lógica funcional del sistema político**. [http://www.lex.uh.cu/ASIGNATURA/Teoria%20Socio%20Politica/Bibliografia%20bas%EDca/L%F3gica%20func%20sist%20optco%20\(final\)%20\(I-3\).doc](http://www.lex.uh.cu/ASIGNATURA/Teoria%20Socio%20Politica/Bibliografia%20bas%EDca/L%F3gica%20func%20sist%20optco%20(final)%20(I-3).doc).

[251] **La primera lobbista fue Eva, que presionó a Adán**. La Maga. 12/8/2002. http://www.lamaga.com.ar/www/area2/pg_notas.asp?id_notas=3562.

[261] **La primera lobbista fue Eva, que presionó a Adán**.

[271] **La primera lobbista fue Eva, que presionó a Adán**.

[281] **La primera lobbista fue Eva, que presionó a Adán**.

[291] **La primera lobbista fue Eva, que presionó a Adán**.

[301] **La primera lobbista fue Eva, que presionó a Adán**.

[311] **La primera lobbista fue Eva, que presionó a Adán**.

[321] Tomado de XIFRA, Jordi. **El lobbying. Como influir eficazmente en las decisiones de las instituciones públicas**. Barcelona, España: Gestión 2000, 1998. 308 p.

[331] En este punto se puede consultar al Congressional Deskbook 2000, Legislative Series. The Capitol.Net. 2000

[341] Los ex funcionarios del Congreso de los Estados Unidos no pueden realizar labores de lobby hasta después de un año de haber dejado su cargo.

[351] Lobbyin. **Antecedentes generales y experiencia extranjera**. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Valparaíso. Noviembre de 2002. Documentos UAPROL/BCN/AÑO II N° 273

[361] Lobbyin. **Antecedentes generales y experiencia extranjera**. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Valparaíso.

[371] **Antecedentes generales y experiencia extranjera**. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Valparaíso.

[381] **Regulación del lobby en Canadá, Inglaterra y Escocia**. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Documentos UAPROL/BCN/AÑO/N° 264. Valparaíso. Diciembre de 2003. p.9

[391] **Regulación del lobby en Canadá**, p.10.

[401] Mauricio Castro Pedredo. **Regulación de la gestión de intereses o lobby**. Corporación Chile Transparente. Capítulo Chileno de Transparencia Internacional. p.16

- [41] Anke Fuchs. **Documentos**. <http://www.redel.cl/documentos/Fuchs2.html>
- [42] Francisco Berlín Valenzuela. **Derecho Parlamentario**. Fondo de Cultura Económica, México, 1993, 3a. reimp
- [43] Preguntas y respuestas sobre Alemania. **Gobierno y sistema jurídico**. http://www.germany-info.org/relaunch/info/facts/facts/questions_sp/politico/juridico7.html
- [44] Preguntas y respuestas sobre Alemania. **Gobierno y sistema jurídico**
- [45] **Constitución Política de los Estados Unidos** <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/USA/usa1787.html>
- [46] **Sistema Político de los Estados Unidos de América**. <http://usinfo.state.gov/espanol/eua/bill.jpg>
- [47] Constitución Política de los Estados Unidos.
- [48] Constitución Política de los Estados Unidos , artículo 1, octava sección, incisos del 1 al 17
- [49] **Negociación institucionalizada entre el senado y la Cámara de Representantes del Congreso y los Estados Unidos**. Sin fuente.
- [50] Raúl Gustavo Acua Popocatl. "Las implicaciones de las exigencias del Congreso de Estados Unidos en las tres negociaciones comerciales realizadas entre Canadá y Estados Unidos: CUSFTA, TLCAN Y ALCA". **Revista Mexicana de Estudios Canadienses**. Otoño de 2004. Vol.1, nueva época, número 8.
- [51] Aquel que se encuentra atrapado entre las expectativas de los intereses que representa en la política interna y las expectativas de sus contrapartes en la mesa de negociación internacional.
- [52] Este comité debía aprobar previamente la iniciativa del Ejecutivo antes de enviarla al pleno como lo ordena el procedimiento de la vía rápida.
- [53] Raúl Gustavo Acua Popocatl. "Las implicaciones de las exigencias del Congreso de Estados Unidos en las tres negociaciones comerciales realizadas entre Canadá y Estados Unidos: CUSFTA, TLCAN Y ALCA"
- [54] Raúl Gustavo Acua Popocatl. "Las implicaciones de las exigencias del Congreso de Estados Unidos en las tres negociaciones comerciales realizadas entre Canadá y Estados Unidos: CUSFTA, TLCAN Y ALCA"
- [55] I.M. Destler. **American Trade Politics**. (Institute for International Economics). 1995, p.97
- [56] Maryse Robert. **Negotiating NAFTA**. Explaining the Outcome in Culture, Textiles, Autos and Pharmaceuticals (Toronto: University of Toronto Press). 2000, p.156
- [57] **Canada-United States Free Trade Agreement (FTA)**. En sitio Internet: <http://www.agr.ca/itpd-dpci/ta3.html>.
- [58] **Función legislativa de la Asamblea Nacional**. <http://www.assemblee-nationale.fr/espanol/8bg.asp>
- [59] **Función legislativa de la Asamblea Nacional**.
- [60] **Función legislativa de la Asamblea Nacional**.
- [61] **Función legislativa de la Asamblea Nacional**.
- [62] **Función legislativa de la Asamblea Nacional**.
- [63] Felipe Fernández R. **Historia del poder legislativo costarricense** Imprenta Nacional 1993 San José p 126.
- [64] Miguel Alcántra Sáez Juany Guzmán León. "Partidos y actividad parlamentaria". En **Revista Parlamentaria** Volumen 6 Número1 1998 p 105.
- [65] Eliseo Vargas García. **Rendición de cuentas**. Periodo 1999-2000 sin más datos. p 2.
- [66] **Constitución Política de Costa Rica**, artículo 121
- [67] Carlos Araya Pochet. **El Parlamento Costarricense en la perspectiva del Sistema Electoral y los Partidos Políticos. Contribución al estudio de la democracia representativa**. Tesis presentada para optar al grado de Doctor en Derecho. San José: ULACIT. 1998, p 41.
- [68] Felipe Fernández R. **Historia del poder legislativo costarricense**. Imprenta Nacional 1993 San José (cita no textual de autor) P 127
- [69] Felipe Fernández R. **Historia del poder legislativo costarricense** p 127.
- [70] Carlos Araya Pochet. **El Parlamento Costarricense en la perspectiva del Sistema Electoral y los Partidos Políticos. Contribución al estudio de la democracia representativa**. p 56.
- [71] Carlos Araya Pochet. **El Parlamento Costarricense en la perspectiva del Sistema Electoral y los Partidos Políticos. Contribución al estudio de la democracia representativa** p. 57.
- [72] Carlos Araya Pochet. **El Parlamento Costarricense en la perspectiva del Sistema Electoral y los Partidos Políticos. Contribución al estudio de la democracia representativa**. p.58.
- [73] Carlos Araya Pochet. **El Parlamento Costarricense en la perspectiva del Sistema Electoral y los Partidos Políticos. Contribución al estudio de la democracia representativa**. p 58.
- [74] Carlos Araya Pochet. **El Parlamento Costarricense en la perspectiva del Sistema Electoral y los Partidos Políticos. Contribución al estudio de la democracia representativa**. p 59.
- [75] Carlos Araya Pochet. **El Parlamento Costarricense en la perspectiva del Sistema Electoral y los Partidos Políticos. Contribución al estudio de la democracia representativa** p 60.
- [76] Hugo Alfonso Muñoz Quesada. **La Asamblea legislativa en el sistema constitucional costarricense** 1º Edición Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral San José Costa Rica 1997. p 62.
- [77] Hugo Alfonso Muñoz Quesada. **La Asamblea legislativa en el sistema constitucional costarricense** 1º Edición Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral San José Costa Rica 1997. p.63
- [78] Hugo Alfonso Muñoz Quesada. **La Asamblea legislativa en el sistema constitucional costarricense** 1º Edición Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral San José Costa Rica 1997. p.65
- [79] Amiller, Pichel, **Parlements, Presses Universitaires de France**, 1996, p.52
- [80] Hugo Alfonso Muñoz Quesada. **La Asamblea legislativa en el sistema constitucional costarricense** 1º Edición Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral San José Costa Rica 1997, p. 70
- [81] Hugo Alfonso Muñoz Quesada. **La Asamblea legislativa en el sistema constitucional costarricense** 1º Edición Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral San José Costa Rica 1997. p.39
- [82] Elian Jorge Villegas Valverde. **La nulidad en el Derecho Parlamentario Costarricense**. Tesis de grado para optar a la Licenciatura en Derecho. San José: Universidad de Costa Rica. 1992, p.73.
- [83] Elian Jorge Villegas Valverde. **La nulidad en el Derecho Parlamentario Costarricense**. Tesis de grado para optar a la Licenciatura en Derecho. San José: Universidad de Costa Rica. 1992, p.73.
- [84] Eduardo Ortiz Ortiz. **Tesis de Derecho Administrativo I**. San José: Editorial Stradmann, 1988.p.259.
- [85] Eduardo Ortiz Ortiz. **Tesis de Derecho Administrativo I**. p.259
- [86] Eduardo Ortiz Ortiz. **Tesis de Derecho Administrativo I**. p.260
- [87] Eduardo Ortiz Ortiz. **Tesis de Derecho Administrativo I**. p.265.
- [88] Resumen de S.C.V. 1250-99. En Mariana Ramírez A. y Elena Fallas Vega. **Constitución Política de la República de Costa Rica** (anotada, concordada y con jurisprudencia constitucional). Tomo II. San José: Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1999, p.282.
- [89] *Ibid*, p. 257
- [90] *Ibid*, p. 259.
- [91] Hernández Valle. **Derecho Parlamentario Costarricense**. Investigaciones Jurídicas. p. 29
- [92] Constitución Política de Costa Rica.
- [93] Hernández Valle. **Derecho Parlamentario Costarricense**, p. 29
- [94] Hernández Valle. **Derecho Parlamentario Costarricense**, p. 29

- [95] Hernández Valle. Derecho Parlamentario Costarricense, p. 31
- [96] Sala Constitucional de la Corte Suprema Justicia. Voto No, 271-03. San José, a las once horas con cuarenta minutos del cuatro de abril del dos mil tres.- Acción de inconstitucionalidad promovida por E.P.A. y otros contra la reforma constitucional del inciso 1) del artículo 132 de la Constitución Política. Reelección Presidencial.
- [97] Sala Constitucional de la Corte Suprema Justicia. Voto No, 271-03. San José, a las once horas con cuarenta minutos del cuatro de abril del dos mil tres.- Acción de inconstitucionalidad promovida por E.P.A. y otros contra la reforma constitucional del inciso 1) del artículo 132 de la Constitución Política. Reelección Presidencial.
- [98] **Sala Constitucional.** Voto. 8408-99.
- [99] Hugo Alfonso Muñoz Quesada. **La Asamblea legislativa en el sistema constitucional costarricense** 1º Edición Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral San José Costa Rica 1997. p. 41
- [100] Hugo Alfonso Muñoz Quesada. **La Asamblea legislativa en el sistema constitucional costarricense** 1º Edición Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral San José Costa Rica 1997. p. 43
- [101] Hugo Alfonso Muñoz Quesada. **La Asamblea legislativa en el sistema constitucional costarricense** 1º Edición Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral San José Costa Rica 1997. p.43
- [102] W. Best, John **Cómo investigar en educación.** Novena edición. Madrid: Ediciones Morata. 1982.
- [103] Sabino, Carlos A. **Cómo hacer una tesis y elaborar toda clase de trabajos escritos.** Colombia: Panamericana. 1997, p.108.
- [104] Jorge Honoret Reinoso. **Objeto de la Sociología Jurídica.** Monografias.com <http://www.monografias.com/trabajos15/sociologia-juridica/sociologia-juridica.shtml>
- [105] Cfr. José García. **Metodología del Derecho.** Parte primera. Capítulo I. p.19. http://www.uv.es/Jose.Garcia/c/1_tema.pdf
- [106] Berlín Valenzuela, Francisco. **Derecho Parlamentario,** FCE. México 1994, págs.264-274
- [107] Planas Pedro, **Derecho Parlamentario,** Forenses. Lima 1997, pág. 251.
- [108] Sartori, Giovanni, **Teoría de la Democracia.** Alianza Editorial. 1988. pág. 169.
- [109] Sartori, Giovanni, **Teoría de la Democracia.** Alianza Editorial. 1988. p. 281.
- [110] Anthony Giddens. **Sociología.** Madrid: Alianza Editorial. 1999, p.732.
- [111] **Diccionario enciclopédico ilustrado VOX.** Barcelona: Editorial Bibliograf. 1995, p.20.
- [112] Arias Sánchez, Óscar. **Grupos de presión en Costa Rica.** San José: Editorial Costa Rica. 1971, p.31.
- [113] Arias Sánchez, Óscar. **Grupos de presión en Costa Rica.** San José: Editorial Costa Rica. 1971, p. 32.
- [114] Arias Sánchez, Óscar. **Grupos de presión en Costa Rica.** San José: Editorial Costa Rica. 1971. p.45.
- [115] **Diccionario enciclopédico ilustrado VOX.** Barcelona: Editorial Bibliograf. 1995, p.316.
- [116] Colaiaacovo, Juan Luis. **Negociación y contratación internacional.** Buenos Aires: Ediciones Macchi. 1992, p.44.
- [117] Tamayo Tamayo, Mario. **El proceso de la investigación científica.** México: Limusa. 1994. p.123.
- [118] Balcells I Junyent, Josep. **La investigación social. Introducción a los métodos y técnicas.** Barcelona: PPU.1994, p.95.
- [119] A este respecto el autor expresa: "... las metas de los grupos de presión resultan bastante específicas: aprobación de una ley, frustración de un aumento de impuestos, revocación de un determinado procedimiento, adopción de tarifas preferenciales, muchas de las cuales se vinculan de manera obvia al Parlamento." p. 375.
- [120] La Nación, 24 de agosto de 1999, p. 6.A.
- [121] La Nación, 31 de agosto de 1999, p.5.A.
- [122] La Nación, 31 de agosto de 1999, p.5.A.
- [123] Ismael Venegas. **Negocian cambios al referendo.** http://www.nacion.co.cr/ln_ee/2002/mayo/17/pais2.html.
- [124] Ismael Venegas. **Negocian cambios al referendo**
- [125] **Comentarios al proyecto de ley de regulación del referéndum.** <http://www.democraciadigital.org/formacio/arts/0212referendum.html>
- [126] **Comentarios al proyecto de ley de regulación del referéndum.**
- [127] Proyecto de acuerdo, Adición de un artículo 208 Bis al reglamento de la Asamblea Legislativa, Expediente N° 15746
- [128] Proyecto de acuerdo, Adición de un artículo 208 Bis
- [129] Proyecto de acuerdo, Adición de un artículo 208 Bis
- [130] Proyecto de acuerdo, Adición de un artículo 208 Bis
- [131] Proyecto de acuerdo, Adición de un artículo 208 Bis
- [132] Proyecto de acuerdo, Adición de un artículo 208 Bis
- [133] Proyecto de acuerdo, Adición de un artículo 208 Bis
- [134] Proyecto de acuerdo, Adición de un artículo 208 Bis
- [135] Proyecto de acuerdo, Adición de un artículo 208 Bis
- [136] Proyecto de acuerdo, Adición de un artículo 208 Bis
- [137] Proyecto de acuerdo, Adición de un artículo 208 Bis
- [138] Proyecto de acuerdo, Adición de un artículo 208 Bis Subrayado no es propio del texto original
- [139] ANEP-ASDEICE **Pronunciamiento sobre la reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa,** 31 de enero de 2005
- [140] González Esquivel, Alberto Gerardo. 208 bis: Una revolución parlamentaria. Revista Parlamentaria. Volumen 13, o. 1, abril, 2005. p. 21
- [141] Asamblea Legislativa, expediente N° 15.516 Ley de Pacto Fiscal y Reforma Fiscal Estructural.
- [142] Arias Sánchez, Óscar. Grupos de presión en Costa Rica. 5º ed. Editorial Costa Rica, San José, 1980. p. 20 citado por Pantoja Murillo, Carlos G. La política del interés: EL lobby y el estudio de la influencia política. Revista Parlamentaria. Volumen 13, o. 1, abril, 2005. p. 248
- [143] Pantoja Murillo, Carlos G. La política del interés: EL lobby y el estudio de la influencia política. Revista Parlamentaria. Volumen 13, o. 1, abril, 2005. p. 243
- [144] Pantoja Murillo, Carlos G. La política del interés: EL lobby y el estudio de la influencia política. Revista Parlamentaria. Volumen 13, o. 1, abril, 2005. p. 250
- [145] Artículo 124.- Para convertirse en ley, todo proyecto deberá ser objeto de dos debates, cada uno en día distinto no consecutivo, obtener la aprobación de la Asamblea Legislativa y la sanción del Poder Ejecutivo; además, deberá publicarse en La Gaceta, sin perjuicio de los requisitos que esta Constitución establece tanto para casos especiales como para los que se resuelvan por iniciativa popular y referéndum, según los artículos 102, 105,123, 129 y 195 de esta Constitución. No tendrán carácter de leyes ni requerirán, por tanto, los trámites anteriores, los acuerdos tomados en uso de las atribuciones enumeradas en los incisos 2), 3), 5), 6), 7), 8), 9), 10), 12), 16), 21), 22), 23) y 24) del artículo 121 así como el acto legislativo para convocar a referéndum, los cuales se votarán en una sola sesión y deberán publicarse en La Gaceta.
(Así reformado por ley N° 8281 de 28 de mayo del 2002).